WODC

Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit

Onderzoek naar de stand van zaken in 2012

Colofon

Projectnummer WODC	*2207*
Datum	*25 september 2013*
Auteurs	*John Smits*
	Anna Sibma
	Josien Roodnat
	Bert Schudde
Versie	*2.21*
Status	*definitief*

Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit

Onderzoek naar de stand van zaken in 2012

Het onderzoek is verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Ministerie van Veiligheid en Justitie te Den Haag.

Een gedrukt exemplaar van het volledige rapport is te bestellen bij Arena Consulting of Pro Facto. De digitale versie is te downloaden van de website van het WODC, Arena Consulting en Pro Facto .

Arena Consulting Group BV
Diepenveenseweg 152
7413 AV Deventer

E: info@arenaconsulting.nl
I: www.arenaconsulting.nl

Pro Facto BV
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

E: profacto@pro-facto.nl
I: www.pro-facto.nl

Samenvatting

In dit onderzoek is de stand van zaken bij gemeenten als het gaat om de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit eind 2012 in beeld gebracht. Het is een vervolg op de nulmeting uit 2010 waarin de stand van zaken over 2009 werd vastgelegd.[1] De rapportage gaat in op het bewustzijn van de aanwezigheid van criminaliteit, de beleidsmatige en organisatorische verankering van de aanpak, de samenwerking, de inzet van instrumenten en de verwachtingen over de effectiviteit van de aanpak in 2012. Voor zover gemeten in 2009 worden daarbij ook de verschillen daarmee aangegeven. Daarnaast geeft het onderzoek inzicht in de opvattingen van gemeenten over de ondersteuning die de RIEC's (Regionale Informatie en Expertise Centra) hebben geboden bij de bestuurlijke aanpak. Dit ook met het oog op het beleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie inzake de toekomst van de bestuurlijke aanpak en de RIEC's.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2012 tot en met mei 2013, met als belangrijkste instrument een digitale vragenlijst die onder alle gemeenten is uitgezet. Ter voorbereiding zijn gesprekken gevoerd met enkele gemeenten en RIEC's en is – op basis van de literatuur en gevoerde gesprekken - een beknopte reconstructie uitgevoerd van de beleidstheorie over de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak.

Aan de hand van deze reconstructie en het onderzoek over 2009 is een vragenlijst opgesteld. De belangrijkste verschillen met de vragenlijst uit 2009 zijn de extra aandacht voor de organisatorische verankering van de bestuurlijke aanpak, de waardering voor de RIEC's en het toevoegen van de thema's 'milieucriminaliteit' en '1% motorclubs'. Uiteindelijk hebben 313 gemeenten deze vragenlijst[2] ingevuld. Dit is een respons van 75%. Deze is iets lager dan bij de nulmeting (84%). De resultaten van de bevraging zijn representatief voor alle gemeenten in Nederland. Alleen bij de vragen over samenwerking was de respons te laag om meer algemeen geldige uitspraken te doen. De uitkomsten van de analyses van het vragenlijstonderzoek en eerste reflecties daarop van de onderzoekers zijn voorgelegd aan de begeleidingscommissie en tijdens een tweetal expertmeetings aan respectievelijk de hoofden RIEC en het ministerie van V&J en aan medewerkers van onder andere gemeenten.

Bevindingen stand van zaken 2012

84% van de gemeenten is zich in 2012 bewust van de (potentiele) aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit. 98% van de gemeenten vindt dat ze een rol heeft bij de

[1] Twijnstra Gudde en CapGemini, 2010
[2] Originele en verkorte vragenlijst. Van deze 313 gemeenten hebben er 34 een verkorte lijst ingevuld.

aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het belangrijkste doel van de aanpak moet volgens de gemeenten 'het voorkomen van het faciliteren van criminele activiteiten' en 'het vergroten van het veiligheidsgevoel van burgers' zijn.

Inhoudelijk is hennepteelt de belangrijkste prioriteit bij gemeenten. Dit is ook de meest voorkomende verschijningsvorm van georganiseerde criminaliteit (69% van de gemeenten) en daarvan zien gemeenten ook de meeste zichtbare effecten in de samenleving (onveiligheid, verloedering). 65% van de gemeenten heeft het beleid inzake bestuurlijke aanpak vastgelegd en 70% als het gaat om specifiek BIBOB-beleid.

De specifiek voor de bestuurlijke aanpak beschikbare capaciteit is gemiddeld 0,5 fte, maar met grote verschillen tussen de gemeenten. Die verschillen gelden ook voor de werkstructuur (hoe is de bestuurlijke aanpak georganiseerd?), de digitale voorzieningen voor het informatiebeheer en de feitelijke inzet van instrumenten. Kwaliteitsborging is in het kader van de bestuurlijke aanpak nog geen gemeengoed.

Indicatief lijkt de samenwerking zich vooral toe te spitsen op de aanpak van mensenhandel, hennepteelt en handhavingsknelpunten. De belangrijkste partners daarbij lijken politie, het OM en het RIEC. Politie, RIEC en eigen organisatie lijken de belangrijkste partners als het gaat om de informatie-uitwisseling (die meestal op verzoek en ad hoc plaatsvindt).

De effectiviteit van de bestuurlijke aanpak wordt door de meeste gemeenten als 'redelijk' ervaren en doet zich vooral gelden bij het voorkomen van het (onbedoeld) faciliteren van criminele activiteiten en het terugdringen van verloedering.

Vergelijking met 2009

Geconcludeerd kan worden gesproken van een versterking van de bestuurlijke aanpak ten opzichte van 2009. In vergelijking met 2009 zijn het bestuurlijk bewustzijn en de mate waarin gemeenten de bestuurlijke aanpak beleidsmatig hebben vastgelegd, gestegen. Over verschillen in het vastleggen van het BIBOB-beleid kan het onderzoek geen uitsluitsel geven. Het aantal gemeenten dat de werkprocessen voor BIBOB heeft vastgelegd is wel gestegen. Qua samenwerking is het dekkingsgebied en aantal RIEC's ten opzichte van 2009 gewijzigd (van 11 naar 10 RIEC's). De deelname aan de RIEC's is toegenomen van 59% in 2009 naar 93% ultimo 2012. De totale capaciteit bij de RIEC's is gestegen van 43,8 fte in 2009 naar 137,3 fte in 2012. De inzet van de APV is in 2012 vergelijkbaar met die in 2009; de inzet van sluiting/onteigening lijkt iets te zijn toegenomen. Wat betreft de effectiviteit van instrumenten wordt de inzet van BIBOB en de APV in 2012 hoger ingeschat dan in 2009.

Waardering RIEC's

Over de gehele linie worden de RIEC's positief gewaardeerd door de gemeenten. Dit geldt voor de deskundigheid, beschikbare informatie en hulpmiddelen, werkwijze, adviezen en de kosten-baten verhouding in het algemeen. De gemeenten hebben geen eenduidig oordeel over wat de belangrijkste rol is die het RIEC moet vervullen. Grotere gemeenten vinden vooral de bevordering van de samenwerking belangrijk. Kleinere gemeenten vooral de advisering en ondersteuning bij de uitvoering. De beschikbare capaciteit bij de RIEC's wordt door ruim 40% van de gemeenten als onvoldoende of krap ervaren. De kennis van de lokale situatie wordt over het geheel wat minder gewaardeerd. Er zijn verschillen tussen regio's en verschijningsvormen van criminaliteit. De waardering voor de RIEC's is hoger bij gemeenten die de bestuurlijke aanpak beleidsmatig en organisatorisch meer hebben verankerd dan gemeenten die dat niet hebben verankerd.

Algemene conclusie

Het bewustzijn van de mogelijke aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit is sterk toegenomen en bij nagenoeg alle gemeenten aanwezig. Dat geldt ook voor de erkenning van de bestuurlijke rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit en het beleidsmatig vastleggen van de aanpak. De organisatorische verankering laat een zeer wisselend beeld zien. Circa 40% van de gemeenten heeft veel structuur in de organisatie (werkstructuur, capaciteit beschikbaar, werkprocessen beschreven, digitale voorzieningen, kwaliteitsborging etc.). Bij circa 30% ontbreekt deze structurering grotendeels. Bij de overige gemeenten is het beeld wisselend. Vooral de kleinere gemeenten zijn organisatorisch kwetsbaar. De uitvoering van de bestuurlijke aanpak lijkt bij de helft van de gemeenten min of meer gemeengoed gelet op de feitelijke inzet van instrumenten.

Inhoudelijk zijn vooral de aanpak van hennepteelt en handhavingsknelpunten sterk verankerd: dit zijn de thema's waarop gemeenten goed zicht hebben en waarvan gemeenten aangeven dat ze de grootste impact op de samenleving hebben. In de verankering zien we dat deze thema's ook als belangrijkste prioriteiten naar voren komen en dat dit de thema's zijn waar (indicatief) het meest wordt samengewerkt en waarbij het meest frequent instrumenten worden ingezet. Op het toegevoegde thema 'milieucriminaliteit' hebben gemeenten beperkt zicht en dit thema krijgt ook beperkt prioriteit. Op het toegevoegde thema '1% motorclubs' geven gemeenten aan goed zicht te hebben. Er is een beperkt aantal gemeenten dat aangeeft dat de problematiek zich ook feitelijk aandient.

Over de vraag of de aanpak effectief is, lopen de meningen van de gemeenten uiteen. Als met de aanpak iets wordt bereikt, dan wordt meestal genoemd het voorkomen dat

criminele activiteiten onbewust worden gefaciliteerd door de gemeente en dat verloedering wordt teruggedrongen.

Het algemeen beeld is dat gemeenten die de aanpak van georganiseerde criminaliteit bestuurlijke en organisatorisch hebben verankerd én ook feitelijk instrumenten inzetten, de effectiviteit hoger inschatten dan andere gemeenten en het RIEC hoger waarderen. Het risico bestaat dat bij de afwezigheid van de prikkel de bestuurlijke aanpak structureel te maken en de organisatie daarop in te richten de aandacht verslapt, ambtelijk en bestuurlijk.

Slotbeschouwing

De verscheidenheid van de bij de RIEC's aangesloten gemeenten is groot. Niet alleen in problematiek, maar ook in fase waarin de bestuurlijke aanpak verkeert én de mate waarin gemeenten voldoende organisatorische waarborgen kunnen realiseren voor een goede uitvoering. De lokale verankering lijkt de achilleshiel van de bestuurlijke aanpak, vooral bij kleinere gemeenten. Daarbij is een aandachtspunt dat er geen referentiekader is voor hoe die organisatorische verankering er minimaal uit zou moeten zien. Het onderzoek heeft slechts indicaties gegeven voor de zaken waarop zo'n maatstaf zich kan richten (werkstructuur, werkprocessen, kwaliteitsborging etc.). De optimale invulling bij een kleine gemeente die incidenteel te maken heeft met georganiseerde criminaliteit zal er daarbij waarschijnlijk anders uitzien dan bij een grote gemeente waar sprake is van een structurele problematiek. Dit ook in het licht van de bredere bestuurlijke context: de discussie over schaalvergroting (ambtelijke fusie, herindeling), de samenloop en overlap met andere samenwerkingsverbanden en de verbreding van de gemeentelijke taakstelling (met ook nieuwe aanhakingspunten voor de bestuurlijke aanpak). Bij het ontwikkelen van een referentiekader en de invulling van de rol en vorm van de RIEC's moet dus uit worden gegaan van maatwerk.

Summary

This study documents the status quo in municipalities regarding their use of the administrative approach to organized crime as at the end of 2012. It is a follow-up to the baseline report of 2010 which gave an account of the status quo for 2009.[3] The report discusses awareness of the presence of crime, how the approach was embedded in policy and organizationally, the use of instruments, and expectations of the effectiveness of the approach in 2012. To the extent that these factors were measured in 2009, the differences are also indicated. The study also provides insight into the views of municipalities concerning the support offered by the RIECs (Regional Information and Expertise Centres) with respect to the administrative approach. This is partly for the benefit of policy formation by the Ministry of Security and Justice regarding the future of the administrative approach and the RIECs.

Study design

The study was conducted from November 2012 to May 2013. The main instrument used was a digital survey sent to all municipalities. In preparation, interviews were conducted with a few municipalities and RIECs and – on the basis of the literature and the interviews – a short reconstruction was carried out of the policy theory regarding the effectiveness of the administrative approach.

A survey was drawn up on the basis of this reconstruction and the study dating from 2009. The main differences between this survey and the 2009 survey are an extra focus on the organizational embedment of the administrative approach, evaluation of the RIECs and the addition of the themes 'environmental crime' and '1% biker gangs'. Ultimately 313 municipalities completed the surveys,[4] which is a response rate of 75%. This is a little lower than with the baseline study (84%). The results of the survey are representative for all municipalities in the Netherlands. The only questions for which the response rate was too low to be able to draw more generally valid conclusions were those about collaboration. The outcomes of the analyses of the survey and the researchers' initial thoughts on them were presented to the supervisory committee and during two experts' meetings to the heads of the RIECs and the Ministry of Security and Justice, and to the staff of municipalities and other organizations.

Findings regarding the status quo in 2012

In 2012, 84% of the municipalities were aware of the presence – or potential presence – of organized crime. Ninety-eight per cent of the municipalities believe they have a role to play

[3] Twijnstra, Gudde and CapGemini, 2010
[4] Original and abbreviated surveys.

in tackling organized crime. According to the municipalities, the main goal of the approach should be to prevent the facilitation of criminal activities and to enhance the public's sense of security.

The area of crime that is the main priority for municipalities is cannabis cultivation. This is also the most common manifestation of organized crime (69% of the municipalities) and it has the most visible adverse effects on the community (unsafe streets, urban degradation). Sixty-five per cent of the municipalities have established policy for the administrative approach and 70% specific policy in accordance with the Public Administration (Probity Screening) Act.

Staffing capacity specifically available for the administrative approach is on average 0.5 FTE, but there are major differences among the municipalities. This also applies to the working structure (how the administrative approach is organized), digital facilities for information management and the actual deployment of instruments. In connection with the administrative approach, quality assurance is not yet common practice.

Collaboration seems to take place mainly to tackle human trafficking, cannabis cultivation and enforcement problems. The main partners seem to be the police, the Public Prosecution Service and the RIEC. The police, the RIEC and the municipality itself seem to be the most important partners when it comes to the exchange of information (which usually takes place upon request and on an ad hoc basis).

The effectiveness of the administrative approach is considered by most municipalities to be 'reasonable' and is mainly manifested in the prevention of unintended facilitation of criminal activities and the reduction of urban degradation.

Comparison with 2009

It can be concluded that the administrative approach has become stronger than in 2009. In comparison with 2009, administrative awareness and the extent to which municipalities have incorporated the administrative approach into their policy have risen. The study cannot draw any conclusions about differences in the establishment of policy in accordance with the Public Administration (Probity Screening) Act. The number of municipalities that have established the working procedures set out in the Public Administration (Probity Screening) Act has risen. As regards collaboration, the coverage areas and the number of RIECs have changed since 2009 (from 11 to 10 RIECs). Participation in the RIECs has increased from 59% in 2009 to 93% at the end of 2012. The total capacity at the RIECs has risen from 43.8 FTE in 2009 to 137.3 FTE in 2012. Use of the general municipal by-laws in 2012 is similar to that in 2009; the use of closure and expropriation seems to have

increased somewhat. As regards the effectiveness of instruments, use of the Public Administration (Probity Screening) Act and the general municipal by-laws were rated more highly than in 2009.

Evaluation of the RIECs

Across the board, the municipalities rated the RIECs higher as regards expertise, the information and resources available, working procedure, recommendations and general cost-effectiveness. The municipalities had no uniform opinion about what the RIEC's main role should be. Bigger municipalities think the promotion of collaboration is of foremost importance, whereas for smaller municipalities advice and support in implementation are the most important factors. Over 40% of the municipalities think the available capacity at the RIECs is insufficient or only just sufficient. Knowledge of the local situation is generally rated somewhat lower. There are differences between regions and for different manifestations of crime. Municipalities in which the administrative approach is more entrenched in policy and organization rate the RIECs higher than municipalities in which it is not.

General conclusion

Awareness of the potential presence of organized crime has increased sharply and is now present in nearly all municipalities. This also applies to acknowledgment of the administrative role in tackling crime and in incorporating the approach in policy. Degrees of organizational embedment vary widely. About 40% of the municipalities have a lot of organizational structure (operational structure, available capacity, documentation of working procedures, digital facilities, quality assurance, etc.). In about 30% most of this structuring is absent. The rest of the municipalities present a mixed picture. The smaller municipalities in particular are organizationally vulnerable. In half of the municipalities implementation of the administrative approach seems to be more or less common practice as evidenced by their actual use of instruments.

As regards areas where the approach is applied, cannabis cultivation and enforcement problems are the most firmly embedded; these are the areas of crime of which municipalities have the best overall view and which they say have the biggest impact on the community. This embedment also makes it clear that these areas have the highest priority and that it is in these areas that the most collaboration takes place and that instruments are most frequently used. Municipalities do not have a good overall view of the added area of 'environmental crime' and it is given limited priority. Municipalities say they have a good overall view of the added area of '1% biker gangs'. A limited number of municipalities indicate that problems actually arise in this area.

The municipalities' opinions about whether or not the approach is effective vary widely. If the approach is considered to have achieved anything, the areas of success most commonly mentioned are preventing the unconscious facilitation of crime by the municipality and reducing urban degradation.

The general picture is that municipalities which have embedded the approach to organized crime in their administration and organization and also actually use instruments rate the effectiveness of the administrative approach more highly than other municipalities and also rate the RIEC more highly. The risk is that if there is no incentive to make the administrative approach structural and to gear the organization to it, attention will wane, both in civil service and administration.

Overall conclusions

The municipalities affiliated with the RIECs are very diverse, not only as regards their problems, but also as regards the extent to which the administrative approach has been incorporated and the extent to which municipalities have been able to ensure adequate organizational safeguards for satisfactory implementation. Local embedment seems to be the Achilles' heel of the administrative approach, particularly in smaller municipalities. One key point in this context is that there is no frame of reference for what the minimum requirements for this organizational embedment should be. The study only indicates some aspects to which such requirements might relate (operational structure, working procedures, quality assurance, etc.). The ideal organizational embedment for a small municipality which is confronted with organized crime will only occasionally probably be different from that in a big municipality where the problems are structural. This should also be seen in the light of the broader administrative context: the discussion about increase in scale (administrative mergers, redivision), concurrence and overlapping with other collaborative arrangements, and the wider definition of municipalities' tasks (also with new points of leverage for the administrative approach). Clearly when a frame of reference is developed and the role and form of the RIECs are defined in further detail, the point of departure will have to be customization.

Inhoudsopgave

Samenvatting ... **3**
Summary ... **7**

1 Inleiding ... **14**
1.1 Achtergrond ... 14
1.2 Doel en vraagstelling ... 15
1.3 Centrale begrippen en afbakening ... 16
1.4 Onderzoeksopzet ... 18
1.5 Leeswijzer ... 20

DEEL I: Conceptueel kader ... **22**
2 Beleidstheorie ... **23**
2.1 Inleiding ... 23
2.2 Beleidsmatige verankering bestuurlijke aanpak en RIEC's ... 23
2.3 Reconstructie beleidstheorie effectiviteit bestuurlijke aanpak ... 24
2.4 Reconstructie factoren waaraan waardering RIEC wordt afgemeten ... 27
2.5 Samenvattende bevindingen ... 28

DEEL II: Stand van zaken 2012 ... **29**
3 Bewustzijn van criminaliteit ... **30**
3.1 Inleiding ... 30
3.2 Aanwezigheid georganiseerde criminaliteit volgens de gemeenten ... 30
3.3 Verschijningsvormen van criminaliteit ... 31
3.4 Schaalniveau georganiseerde criminaliteit ... 34
3.5 Verwachte impact georganiseerde criminaliteit op lokale gemeenschap ... 35
3.6 Samenvattende bevindingen ... 37
4 Rolopvatting en bestuurlijke verankering ... **38**
4.1 Inleiding ... 38
4.2 Gemeentelijk beeld over rol bij aanpak georganiseerde criminaliteit ... 38
4.3 Doel bestuurlijke aanpak ... 39
4.4 Formalisering ... 41
4.5 Samenvattende bevindingen ... 42
5 Organisatorische verankering ... **44**
5.1 Inleiding ... 44
5.2 Structuur organisatie ... 44
5.3 Beschikbare capaciteit ... 46
5.4 Beschrijving werkprocessen ... 47

5.5 Digitale voorzieningen informatiebeheer en -uitwisseling 48
5.6 Kwaliteitsborging algemeen 49
5.7 Kwaliteitsborging informatievoorziening 50
5.8 Samenvattende bevindingen 51
6 Samenwerking 53
6.1 Inleiding 53
6.2 Doel samenwerking 53
6.3 Samenwerkingspartners en –thema's 54
6.4 Karakter samenwerking 55
6.5 Informatie-uitwisseling in samenwerking 56
6.6 Waardering samenwerking 58
6.7 Samenvattende bevindingen 59
7 Inzet instrumentarium 61
7.1 Inleiding 61
7.2 Inzicht en inzet instrumenten 61
7.3 Instrumenten Wet BIBOB 64
7.4 Effectiviteit instrumenten 65
7.5 Samenvattende bevindingen 67
8 Inschatting effecten bestuurlijke aanpak 68
8.1 Inleiding 68
8.2 Effecten aanpak op georganiseerde criminaliteit 68
8.3 Effecten aanpak voor de samenleving 70
8.4 Samenvattende bevindingen 70

DEEL III: Vergelijkende analyses 72
9 Regionale vergelijking gemeenten 73
9.1 Inleiding 73
9.2 Bewustzijn en zicht op criminaliteit 73
9.3 Bestuurlijke verankering 74
9.4 Organisatorische verankering 76
9.5 Inzet instrumenten 78
9.6 Samenvattende bevindingen 79
10 Vergelijking 2009 en 2012 81
10.1 Inleiding 81
10.2 Kenmerken RIEC's 81
10.3 Bewustzijn aanwezigheid criminaliteit 83
10.4 Algemeen beleid inzake bestuurlijke aanpak 85
10.5 BIBOB-beleid 87
10.6 Samenwerking 89

10.7 Inzet instrumenten ... 89
10.8 Samenvattende bevindingen ... 93

DEEL IV: Waardering RIEC's ... 94

11 Waardering RIEC's ... 95

11.1 Inleiding ... 95
11.2 Bekendheid met en verwachtingen van het RIEC ... 95
11.3 Waardering capaciteit, deskundigheid en werkwijze RIEC's ... 98
11.4 Waardering informatie, hulpmiddelen en adviezen RIEC's ... 101
11.5 Toegevoegde waarde en kosten-baten RIEC ... 104
11.6 Waardering gemeenten versus zelfbeeld RIEC's ... 106
11.7 Verbeterpunten ... 107
11.8 Samenvattende bevindingen ... 109

DEEL V: Slotbeschouwing ... 111

12 Conclusies ... 112

12.1 Inleiding ... 112
12.2 Onderzoeksvraag 1: Wat is eind 2012 de stand van zaken? ... 112
12.3 Onderzoeksvraag 2: Wat zijn de verschillen tussen 2009 en 2012? ... 118
12.4 Onderzoeksvraag 3: Hoe waarderen gemeenten de RIECs? ... 120
12.5 Onderzoeksvraag 4: Welke conclusies kunnen worden getrokken? ... 122
12.6 Slotbeschouwing ... 125

BIJLAGEN ... 128

Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur ... 129
Bijlage 2 Thema's in de bestuurlijke aanpak ... 135
Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording ... 137
Bijlage 4 Vragenlijst (boomstructuur) ... 145
Bijlage 5 Geïnterviewde personen en deelnemers expertmeetings ... 155
Bijlage 6 Overzicht respons gemeenten ... 157
Bijlage 7 Empirische toetsing beleidstheorie ... 164
Bijlage 8 Toetsing samenhang kenmerken gemeenten en waardering RIEC ... 167
Bijlage 9 Samenstelling begeleidingscommissie ... 170
Bijlage 10 Lijst met afkortingen ... 171

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In 2007 heeft het Kabinet Balkenende IV een hoge prioriteit toegekend aan de (versterking van de) bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit[5]. De uitgangspunten daarvoor zijn vastgelegd in het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad[6]. Onderdelen van dit programma zijn onder meer het vergroten van de bewustwording van georganiseerde criminaliteit en gelegenheidsstructuren daarvoor, van de slagkracht op lokaal niveau, betere benutting en/of verbetering van bestaande instrumenten en het inrichten van Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's)[7]. Voor het laatste zijn ook gelden beschikbaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De RIEC's moeten enerzijds zorgen voor ondersteuning van de gemeenten bij de uitvoering van de bestuurlijke aanpak en de inzet van de relevant bestuurlijke instrumenten, waaronder de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB)[8]. Anderzijds moeten de RIEC's bijdragen aan de bewustwording bij gemeenten, de (lokale) opbouw van beleid en organisatie en aan de versterking van de samenwerking tussen partners[9].

In 2010 is in opdracht van het ministerie van BZK een zogenaamde nulmeting uitgevoerd naar de bestuurlijke aanpak[10]. De focus lag daarbij op de stand van inrichting van de RIEC's en het bewustzijn, de kennis en expertise, de inzet van instrumenten en de samenwerking bij gemeenten. Een belangrijke conclusie van dit onderzoek was dat in 2009 het bestuurlijk bewustzijn van de (mogelijke) aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit nog laag was (minder dan 40% van de gemeenten). Het beeld was in 2009 erg wisselend met betrekking tot de vaststelling van beleid, de voorzieningen in de eigen organisatie, de samenwerking en de feitelijke inzet van instrumenten. Daarbij stelden de onderzoekers vast dat grotere gemeenten op deze punten de zaken vaker hebben geregeld dan kleinere gemeenten.

In de periode november 2012 tot en met mei 2013 hebben Arena Consulting en Pro Facto[11] is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie in beeld gebracht wat de stand van zaken in 2012 is. Het voorliggende rapport is daarvan het verslag.

---

[5] Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007
[6] Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008
[7] Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, p. 6-8
[8] Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
[9] Ministerie van Justitie, 2008.
[10] Twijnstra Gudde en CapGemini, 2010
[11] www.arenaconsulting.nl en www.pro-facto.nl

1.2 Doel en vraagstelling

Het primaire doel van het onderzoek is het krijgen van inzicht in de stand van zaken in het gemeentelijke beleid en organisatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in 2012 en in de verschillen met 2009. Daarbij moet het onderzoek inzicht geven in de opvattingen van gemeenten over de ondersteuning die de RIEC's hebben geboden bij de bestuurlijke aanpak. Dit ook met het oog op het beleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie inzake de toekomst van de bestuurlijke aanpak en de RIEC's. De vraagstelling is daarbij als volgt[12]:

1. Wat was ultimo 2012 de stand van zaken in de bestuurlijke aanpak door gemeenten?
   a) *Bewustzijn georganiseerde criminaliteit:* in welke mate, voor welke vormen/aspecten en voor welke thema's waren gemeenten zich ultimo 2012 bewust van de (mogelijke) aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit?
   b) *Beleid en prioriteiten:* In hoeverre hebben gemeenten beleid vastgesteld voor de bestuurlijke aanpak en (inhoudelijke) prioriteiten gesteld?
   c) *Organisatie en informatie:* Hoe hebben gemeenten de organisatie en informatievoorziening voor de bestuurlijke aanpak ingericht?
   d) Samenwerking: met welke partners werkten gemeenten ultimo 2012 op welke thema's en op welke manieren samen bij het tegengaan van georganiseerde criminaliteit? Op welke punten zijn de gemeenten wel en niet tevreden over deze samenwerking met partners?
   e) *Inzet van instrumenten:* welke instrumenten zetten gemeenten ultimo 2012 op welke thema's in tegen georganiseerde criminaliteit? Op welke punten zijn de gemeenten wel en niet tevreden over het ingezette instrumentarium?
   f) *Effectiviteit aanpak:* hoe schatten gemeenten de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak in?

2. Wat zijn bij de gemeenten de verschillen tussen 2009 en 2012? Wat zijn de meer specifieke verschillen in de bestuurlijke aanpak als het gaat om:
   a) het bewustzijn van de (mogelijke) aanwezigheid georganiseerde criminaliteit;
   b) de vaststelling van het beleid;
   c) de wijze (thema's, manieren, mate) van samenwerking met partners;
   d) de wijze (thema's, manieren, mate) inzet van instrumenten?
   e) In welke mate is het, op grond van bovenstaande, aannemelijk dat tussen 2009 en 2012 de gemeentelijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit werd versterkt?

[12] T.o.v. de vraagstelling van WODC is deze aangevuld met de specifieke onderwerpen beleid, prioriteiten, organisatie, informatie en effectiviteit.

3. Wat is op het moment van onderzoek de mening van de gemeenten over de ondersteuning door de RIEC's?
   a) hoe ervaren de gemeenten de ondersteuning van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit door het RIEC?
   b) op welke punten zijn de gemeenten wel en niet tevreden over deze ondersteuning door het RIEC?
   c) wat is de mening van de gemeenten over de kosten-batenverhouding van de ondersteuning door het RIEC?
   d) wat verwachten de gemeente (nog) van de ondersteuning door het RIEC?

4. Welke algemene conclusies kunnen worden getrokken over stand van zaken in de bestuurlijke aanpak en de rol van de RIEC's daarin?

1.3 Centrale begrippen en afbakening

In het onderzoek en deze rapportage staat de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit centraal.

Georganiseerde criminaliteit en verschijningsvormen

Onder georganiseerde criminaliteit wordt in dit rapport verstaan groepen van personen die primair gericht zijn op illegaal gewin, systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving en die in staat zijn om deze misdragen op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door corruptie uit te schakelen[13]. De in dit onderzoek is specifieker gekeken naar de volgende verschijningsvormen (thema's) van georganiseerde criminaliteit:

1. Mensenhandel en –smokkel;
2. Hennepteelt;
3. Misbruik vastgoed;
4. Machtsconcentraties;
5. Handhavingsknelpunten;
6. Witwassen;
7. Milieucriminaliteit;
8. 1% motorclubs.

De eerste acht thema's zijn ook in de nulmeting over 2009 belicht en maken deel uit van de landelijke prioriteiten bij de bestuurlijke aanpak. De twee laatste thema's (milieucriminaliteit en 1% motorclubs) zijn vanwege nieuwe prioriteiten in 2012 toegevoegd in de herhalingsmeting. In bijlage 2 staat een nadere uitleg bij deze thema's.

[13] Bunt, H. van der, C. Fijnaut, F. Bovenkerk en G.J. Bruinsma, De georganiseerde criminaliteit in Nederland, in: tijdschrift voor Criminologie, 1996, nr. 2 p. 107.

Bestuurlijke aanpak en instrumenten

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is het geheel van activiteiten van gemeenten gericht op het bestrijden, voorkomen, belemmeren en frustreren van criminele activiteiten, al dan niet in samenwerking met andere partners in een (geïntegreerde) aanpak[14]. Daarbij kan het bestuur een uiteenlopend palet van instrumenten en bevoegdheden inzetten:

1. Toezicht en handhaving;
2. Sluiten en onteigening;
3. Preventieve instrumenten (zoals voorlichting en weigeren vergunning/subsidie);
4. Inzet Wet BIBOB;
5. Lokale invulling beleid (bijvoorbeeld bestemmingsplan);
6. Overige instrumenten (zoals opkopen panden, herstructurering).

In hoofdstuk 7 zijn deze instrumenten nader beschreven.

Het onderzoek richt zich op de gemeentelijke (bestuurlijke) aanpak van georganiseerde criminaliteit. De stand van zaken van de aanpak door andere instanties (zoals politie, bijzondere opsporingsdiensten, belastingdienst etc.) valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Aansluiting bij de nulmeting

Het onderzoek sluit inhoudelijk aan bij de nulmeting over 2009. De belangrijkste verschillen zijn:

- Toevoeging van de thema's milieucriminaliteit en 1% motorclubs
- Meer aandacht voor de organisatorische verankering van de bestuurlijke aanpak
- Specifieke aandacht voor de gemeentelijke waardering van de RIEC's
- Enkele overige aandachtspunten

Er is gestreefd naar vergelijkbaarheid met de meting over 2009. Voor zover daar beperkingen gelden op basis van de respons is dat nader toegelicht in hoofdstuk 10 en bijlage 3.

Meting van percepties

Het onderzoek geeft de percepties van gemeenten weer als het gaat om de stand van zaken en het functioneren van de RIEC's. Er kunnen derhalve geen conclusies aan worden verbonden over bijvoorbeeld het feitelijk voorkomen van georganiseerde criminaliteit of de daadwerkelijke effectiviteit van de RIEC's.

---

[14] Zie onder meer Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid, Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, Utrecht, 2010.

1.4 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2012 tot en met mei 2013, met als belangrijkste instrument een digitale vragenlijst die onder alle gemeenten is uitgezet. In bijlage 3 staat een uitvoerige verantwoording voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. We schetsen hier de belangrijke elementen.

Interviews

Het onderzoek is gestart met gesprekken met enkele gemeenten en RIEC's. Dit ter reflectie op de nulmeting ('Wat zou bij de herhalingsmeting beter moeten') en de inhoudelijke uitwerking van de vragenlijst ('Welke zaken moeten zeker aan de orde komen bij het in beeld brengen van de stand van zaken en waaraan meten betrokkenen hun waardering voor een RIEC af?').

Reconstructie beleidstheorie

Om tot een samenhangende en logisch gestructureerde vragenlijst te komen is een beknopte reconstructie van de beleidstheorie van de bestuurlijke aanpak uitgevoerd. Dit houdt in dat in beeld is gebracht wat in theorie de belangrijkste (samenhangende) factoren zijn die de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak bepalen. Daarvoor is onder andere gebruik gemaakt van de beleidsdocumenten en literatuur[15] inzake de bestuurlijke aanpak en de informatie uit de gesprekken. Op vergelijkbare wijze is in beeld gebracht wat de factoren zijn die (naar verwachting) bepalen of een RIEC goed kan functioneren.

Operationalisering vragenlijst

Op basis van de factoren die naar voren zijn gekomen uit de reconstructie van de beleidstheorie, is de hoofdstructuur van de vragenlijst bepaald. Deze is verder geoperationaliseerd aan de hand van de vragenlijst van de nulmeting (met het oog op vergelijkbaarheid), de geraadpleegde literatuur en de gevoerde gesprekken.

De digitale vragenlijst is voorgelegd aan de begeleidingscommissie en een aantal gemeenten en RIEC's. Dit heeft geleid tot een aantal technische en inhoudelijke aanpassingen en verduidelijkingen. De boomstructuur van de definitieve vragenlijst is bijgevoegd in bijlage 4.

Meting en respons

Op 27 november 2012 zijn alle gemeenten per e-mail uitgenodigd de digitale vragenlijst in te vullen. Er is een aantal malen gerappelleerd. Bij het laatste rappel in januari 2013 is

[15] Diverse stukken van de RIEC's, het LIEC, het Ministerie van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kamerstukken, onderzoeken e.d. zijn gebruikt bij de literatuurverkenning. In de literatuurlijst vindt u het overzicht van de gebruikte literatuur.

gemeenten de mogelijkheid geboden een verkorte vragenlijst in te vullen. De vragenlijst is afgesloten op 17 januari 2013.

Tabel: 1.1: Respons (totaal en per RIEC gebied) 2012 en 2009.

Respons per RIEC	Totale populatie	Respons absoluut	Respons percentage	Waarvan ook in de nulmeting	Percentage van totale respons
Noord Nederland	62	43	69%	42	98%
Oost-Nederland	81	55	68%	40	73%
Midden-Nederland	41	33	80%	23	70%
Noord-Holland	40	27	68%	25	93%
Amsterdam-Amstelland	6	5	83%	5	100%
Haaglanden/Hollands Midden	34	28	76%	25	89%
Rotterdam	19	15	79%	15	100%
Zuid-Holland Zuid	19	13	68%	10	77%
Zuid-West Nederland	39	31	79%	28	90%
Oost Brabant	41	32	78%	30	94%
Limburg	33	31	94%	28	90%
Totaal	**415**	**313**	**75%**	**271**	**87%**

Uiteindelijk hebben 313 gemeenten de vragenlijst[16] ingevuld. Dit is een respons van 75%. Deze is iets lager dan bij de nulmeting (84%). De resultaten van de bevraging zijn representatief voor alle gemeenten in Nederland. Alleen bij de vragen over samenwerking was de respons te laag om meer algemeen geldige uitspraken te doen. In bijlage 3 is een uitvoerige verantwoording gegeven voor de representativiteit van de respons..

Analyse

De gegevens zijn geanalyseerd met een statistisch pakket (SPSS). Voor de stand van zaken in 2012 gaat het om beschrijvende statistieken voor de gehele steekproef en voor een onderverdeling van de gemeenten naar grootte en naar RIEC-regio. De vergelijking tussen 2012 en 2009 heeft zowel op rapport- als op respondentniveau plaatsgevonden. Het eerste betekent dat we de uitkomsten uit het rapport over 2009 hebben gelegd naast de uitkomsten van de meting over 2012. Aangezien de respondenten over 2009 niet geheel gelijk zijn aan die van 2012, is ook een analyse uitgevoerd over de gemeenten die wel in beide steekproeven voorkomen. In de dataset is daartoe een koppeling gemaakt op respondentniveau voor zover gemeenten in de meting van 2009 én 2012 voorkwamen (dit betreft 271 gemeenten). Daarnaast is een aantal correlatieanalyses uitgevoerd om zicht te krijgen op de samenhang tussen de factoren uit de beleidstheorie (zie ook hoofdstuk 2).

De uitkomsten van de analyses en eerste reflecties daarop van de onderzoekers zijn voorgelegd aan de begeleidingscommissie en tijdens een tweetal expertmeetings aan respectievelijk de hoofden RIEC en het ministerie van V&J en aan medewerkers van onder andere gemeenten. In bijlage 5 is een overzicht gegeven van de deelnemers van deze

[16] Originele en verkorte vragenlijst.

bijeenkomsten. Op basis daarvan is een definitieve analyse gemaakt en de eindrapportage opgesteld.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is opgebouwd uit vijf delen en volgt qua structuur in grote lijnen de vraagstelling.

Conceptueel kader

Deel I gaat in op de achtergrond van de bestuurlijke aanpak en de beleidstheorie voor zover het om de effectiviteit van de aanpak gaat. Centraal staan de factoren die van invloed (moeten) worden geacht op het functioneren van de bestuurlijke aanpak en de RIEC's. De reconstructie is gebruikt als onderzoeksmodel voor de vragenlijst en de analyse.

Deel II: stand van zaken 2012 (onderzoeksvraag 1)

Deel II geeft een antwoord op de eerste onderzoeksvraag: "Wat was ultimo 2012 de stand van zaken in de bestuurlijke aanpak door gemeenten?" Daarbij komen aan de orde het bestuurlijk bewustzijn van criminaliteit (hoofdstuk 3), beleid en prioriteiten van gemeenten (hoofdstuk 4), de gemeentelijke organisatie en informatievoorziening (hoofdstuk 5), de samenwerking (hoofdstuk 6), de inzet van instrumenten (hoofdstuk 7) en de inschatting van de effectiviteit door gemeenten (hoofdstuk 8).

Deel III: Vergelijkende analyses (onderzoeksvraag 2)

Deel IV bevat een aantal nadere analyses. Om te beginnen wordt in hoofdstuk 9 een vergelijking gemaakt van de gemeenten in de verschillende RIEC-regio's: zijn er verschillen tussen de gemeenten in de diverse regio's? In hoofdstuk 10 wordt de stand van zaken in 2012 vergeleken met die in 2009 (onderzoeksvraag 2).

Deel IV: waardering RIEC's (onderzoeksvraag 3)

Hoofdstuk 11 gaat in op onderzoeksvraag 3: "Wat is op het moment van onderzoek de mening van de gemeenten over de ondersteuning door de RIECs?".

Deel V: slotbeschouwing (onderzoeksvraag 4)

Het rapport sluit in deel V af met een slotbeschouwing (hoofdstuk 12). Achtereenvolgens worden de onderzoeksvragen samenvattend beantwoord, hierop gereflecteerd vanuit enkele nadere analyses en ontwikkelingen en worden slotconclusies getrokken.

Bijlagen

De bijlagen bevatten een overzicht van de gebruikte literatuur (bijlage 1), de verschijningsvormen van criminaliteit (bijlage 2), een uitvoerige onderzoeksverantwoording

(bijlage 3), de boomstructuur van de vragenlijst (bijlage 4), de geïnterviewde personen en deelnemers aan werksessies (bijlage 5), de respons op de vragenlijst (bijlage 6), enkele nadere analyses (bijlagen 7 en 8), de samenstelling van de begeleidingscommissie (bijlage 9) en een lijst met afkortingen (bijlage 10).

Als onderlegger van de rapportage is een tabellenboek opgesteld. Hierin zijn de gebruikte vragenlijst, de respons en gedetailleerde tabellen opgenomen. Dit tabellenboek is ter inzage bij het WODC beschikbaar.

DEEL I: Conceptueel kader

2 Beleidstheorie

2.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven heeft er een beknopte reconstructie plaatsgevonden van de beleidstheorie van de bestuurlijke aanpak en de rol van de RIEC's daarin. Meer specifiek rond de vraag welke factoren bepalen of een bestuurlijke aanpak van de grond komt en effectief kan zijn en welke factoren het oordeel van gemeenten over RIEC's beïnvloeden. Deze reconstructie is gebruikt als onderzoeksmodel om tot een vanuit het beleid en uitvoeringspraktijk gezien logisch opgebouwde vragenlijst te komen.

In dit hoofdstuk wordt deze reconstructie inhoudelijk nader toegelicht. In paragraaf 2.2 schetsen we om te beginnen kort wat de beleidsmatige motieven zijn voor (het bevorderen van) een bestuurlijke aanpak en hoe de bestuurlijke aanpak en de RIEC's beleidsmatig zijn verankerd. In paragraaf 2.3 gaan we nader in op de reconstructie van de beleidstheorie van de bestuurlijke aanpak. Meer specifiek de factoren die een rol spelen bij het van de grond komen van een bestuurlijke aanpak. In paragraaf 2.4 gaan we specifieker in op de factoren een rol (kunnen) spelen bij de waardering die gemeenten hebben voor RIEC's. We sluiten in paragraaf 2.5 af met een korte samenvatting.

2.2 Beleidsmatige verankering bestuurlijke aanpak en RIEC's

De historie van de bestuurlijke aanpak voert terug tot de nota 'De georganiseerde criminaliteit in Nederland' uit 1992[17]. Daar wordt voor het eerst beleidsmatig vastgelegd dat het bestuur risico's loopt de vermenging van de onder- en bovenwereld (onbedoeld) te faciliteren. Dit heeft enerzijds geleid tot meer aandacht voor integriteit binnen het openbaar bestuur zelf. Anderzijds heeft dit geleid tot de ontwikkeling van nieuwe instrumenten voor het bestuur, waaronder de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob)[18].

Het bevorderen van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is vanaf 2007 beleidsmatig verankerd in het programma 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad' (hierna: het programma), een onderdeel van het kabinetsprogramma 'Veiligheid begint bij voorkomen'[19]. Het Plan van aanpak 'Georganiseerde misdaad' (hierna: het plan van aanpak) geeft nadere invulling aan de in het programma beoogde versterking van de bestuurlijke aanpak[20].

[17] TK 1992-1993, 22 838, nr. 5
[18] Zie voor een nadere toelichting op de achterliggende geschiedenis onder meer W. Huisman, Gemeenten en de strijd tegen de georganiseerde misdaad, in: Tijdschrift voor veiligheid, 2010, nr. 3, p.45-59.
[19] TK 2007-2008, 28 684, nr. 119.
[20] TK 2007-2008, 29 911, nr. 10.

In dit beleid wordt benadrukt dat samenwerking tussen instanties en de samenhang van verschillende interventievormen essentieel is voor een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit[21]. Daarbij wordt de betrokkenheid van het lokale bestuur als belangrijke voorwaarde genoemd omdat georganiseerde misdaad vrijwel altijd wortels heeft op lokaal niveau. Het lokale bestuur, in het bijzonder de burgemeester, speelt in die visie een belangrijke (coördinerende) rol. Zowel bij het tot stand komen van de samenwerking tussen overheidsinstanties (bijvoorbeeld via het driehoeksoverleg) en het delen van informatie als bij de afstemming bij het feitelijk optreden.[22]

Het programma en plan van aanpak bevatten zowel expliciete als impliciete aannames over factoren die van invloed zijn op het van de grond komen van een bestuurlijke aanpak bij een gemeente[23]. Een expliciete aanname is bijvoorbeeld dat een bestuurlijke aanpak alleen van de grond komt als het bestuur zich voldoende bewust is van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit.[24] Andere aannames, bijvoorbeeld over de lokale organisatie zijn niet of veel minder expliciet gemaakt. Bijvoorbeeld als het gaat over de inrichting van de organisatie (‘wat zijn de minimumeisen wil een bestuurlijke aanpak slagen?), de wijze van informatiebeheer of kwaliteitsborging.

In het plan van aanpak wordt geconstateerd dat in 2007 het bestuurlijk bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit bij veel gemeenten nog ontbreekt. Daardoor zijn er ook onvoldoende organisatorische voorzieningen – zoals voldoende capaciteit, kennis en kunde – om uitvoering te geven aan een bestuurlijke aanpak.[25] Feitelijk komt rond 2007 de bestuurlijke aanpak vooral in grotere gemeenten van de grond. De beleidsmatig aanname is dat bij het ontbreken van een dekkende landelijke aanpak criminelen uitwijken naar gemeenten zonder bestuurlijke aanpak. Om dit zogenaamde ‘waterbedeffect’ tegen te gaan zijn Regionale Informatie en Expertise Centra (hierna: RIEC’s) in het leven geroepen die een meer structurele bestuurlijke aanpak door alle gemeenten moeten bevorderen.[26] Inmiddels is er een landelijk dekkend stelsel van tien RIEC’s en een landelijke koepel, het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC)[27].

2.3 Reconstructie beleidstheorie effectiviteit bestuurlijke aanpak

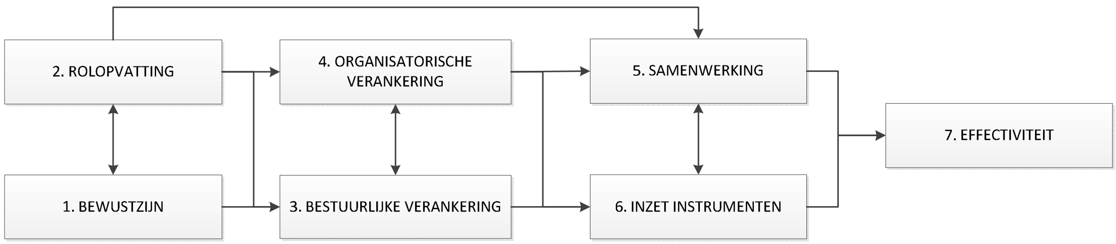
Het onderzoek brengt de stand van zaken in de bestuurlijke aanpak bij gemeenten in beeld. Deze stand van zaken kan aan meerdere zaken worden afgemeten. In de nulmeting is vooral gekeken naar het bestuurlijk bewustzijn, de samenwerking en de inzet van instrumenten. De bestuurlijke aanpak behelst echter meer. Zo zal de organisatie van de

[21] Ministerie van BZK, Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad, Den Haag, 2008, p. 6
[22] Idem.
[23] Idem
[24] Idem, p. 22.
[25] Idem, p. 11.
[26] Idem.
[27] www.riec.nl.

gemeente erop ingericht moeten zijn om instrumenten ook daadwerkelijk in te zetten en afstemming met partners mogelijk te maken. Dat houdt in dat er bijvoorbeeld voldoende capaciteit en deskundigheid moet zijn, dat er iemand in de organisatie aanwezig is die verantwoordelijk is voor de coördinatie en dat er iets is geregeld voor de informatie-uitwisseling. Om te waarborgen dat de meting van de stand van zaken valide is ('de juiste dingen worden gemeten') heeft beperkte reconstructie van beleidstheorie van de bestuurlijke aanpak plaatsgevonden. Deze is toegespitst op de kenmerken van gemeenten die op basis van de beleidsdocumenten, literatuur en geïnterviewde gemeenten en RIEC's van invloed zijn op het van de grond komen en effectief zijn van een bestuurlijke aanpak.

Deze reconstructie heeft geleid tot zes factoren die in figuur 2.1 zijn samengevat[28].

Figuur 2.1: reconstructie kenmerken die het van de grond komen en de effectiviteit bestuurlijke aanpak bepalen



1. Bestuurlijk bewustzijn aanwezigheid georganiseerde criminaliteit

Een eerste factor die bepaalt of een bestuurlijke aanpak van de grond komt, is het bestuurlijk bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit. De beleidsmatige aanname is dat in (vrijwel) elke gemeente vormen of vertakkingen van georganiseerde criminaliteit aanwezig zijn of dat daar een potentiële voedingsbodem voor aanwezig is[29]. Georganiseerde criminaliteit kan schade toebrengen aan of risico's met zich meebrengen voor de lokale gemeenschap. Bijvoorbeeld het onbedoeld faciliteren van criminelen door (onbedoeld) een vergunning te verlenen voor een horecagelegenheid of het toenemen van het gevoel van onveiligheid door met georganiseerde criminaliteit samenhangend geweld.

2. Erkenning gemeentelijke rol

Gemeenten kunnen een rol spelen in het terugdringen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit en zij beschikken daarvoor over instrumenten. Gedacht kan worden aan de

[28] Op basis van de uitgezette vragenlijst is aanvullend op het onderzoek een toetsing van deze beleidstheorie uitgevoerd. Op basis van de aangetroffen correlaties moet de beleidstheorie indicatief empirisch houdbaar worden geacht. In bijlage 7 staan de resultaten van deze toetsing.

[29] Ministerie van BZK, Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad, Den Haag, 2008, p. 5

bevoegdheid tot het verlenen, weigeren of intrekken van vergunningen, toezicht en handhaving, etc. Een tweede voorwaarde is dan wel dat de gemeente erkent dat ze een rol heeft in de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

3. Bestuurlijke verankering

Een derde factor die volgens de betrokkenen bepaalt of de bestuurlijke aanpak goed van de grond kan komen is de bestuurlijke (beleidsmatige) verankering. Dit kan gaan om inhoudelijke prioriteiten zoals terugdringen specifieke verschijningsvormen van mensenhandel. Dit kan ook om meer algemene doelstellingen gaan zoals de intensivering van de inzet van instrumenten of het versterken van de samenwerking. Of over specifiek beleid inzake Bibob. Het hebben vastgesteld van beleid – of de bestuurlijke aanpak vast hebben gelegd in een collegeprogramma – kan ook indicatie zijn dat gemeenten zich bewust zijn van de problematiek en hun rol.

4. Organisatorische verankering

Een vierde voorwaarde is dat de gemeentelijke organisatie voldoende geëquipeerd is om een bestuurlijke aanpak te kunnen realiseren. Dat betekent bijvoorbeeld dat de gemeente beschikt over voldoende capaciteit en expertise (juridisch, criminologisch, thematisch, strafrechtelijk etc.) en voorzieningen heeft voor het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling.

5. Samenwerking

Samenwerking bij de afstemming en informatie-uitwisseling wordt in het plan van aanpak als één van de succesfactoren voor een effectieve en efficiënte aanpak genoemd.[30] Samenwerking is vooral van belang vanwege het schaalniveau van bepaalde vormen van criminaliteit (slagvaardige aanpak, voorkomen waterbed-effect), specifieke expertise die moet worden gemobiliseerd en het inzetten van instrumenten of bevoegdheden waar de gemeente zelf niet over beschikt.

6. Feitelijk inzetten instrumenten

Cruciaal is tot slot dat systematisch uitvoering wordt gegeven aan het beleid. Dit is enerzijds van belang omdat alleen een systematische, structurele en met partners afgestemde inzet van instrumenten op termijn barrières zal opwerpen tegen georganiseerde criminaliteit. Aan de andere kant is een systematische toepassing ook nodig om als gemeente voldoende ervaring op te doen en te kunnen blijven innoveren.

---

[30] Ministerie van BZK, Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad, Den Haag, 2008, p. 6

2.4 Reconstructie factoren waaraan waardering RIEC wordt afgemeten

Een specifiek onderdeel van het onderzoek is het inzichtelijk maken van de gemeentelijke waardering voor de RIEC's. In de nulmeting is hier niet naar gevraagd, omdat de RIEC's toen nog maar net bestonden. Ook hier heeft op basis van de beleidsdocumenten, literatuur en geïnterviewden een reconstructie plaatsgevonden van de factoren waaraan gemeenten hun oordeel (kunnen) afmeten. Dit heeft geleid tot zes factoren:

1. de bekendheid met het RIEC
2. de opvatting van de gemeenten over de rol van het RIEC bij de bestuurlijke aanpak
3. de waardering van gemeenten voor de organisatie van het RIEC
4. de waardering van de gemeenten voor de voorzieningen bij het RIEC
5. de waardering van de gemeenten voor de werkwijze en diensten van het RIEC
6. de waardering van de gemeenten voor de toegevoegde waarde en kosten-baten-verhouding van het RIEC

1. Bekendheid met RIEC's

Een eerste factor is de bekendheid met het RIEC en haar plannen (prioriteiten). Onbekend maakt onbemind en de aanname is dan ook dat als een gemeente niet goed bekend of onbekend is met het RIEC deze gemeente het RIEC lager waardeert.

2. Rolverwachting RIEC

De RIEC's hebben meerdere rollen bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. In de brief aan de Tweede Kamer van 25 augustus 2011 geeft de minister van Veiligheid en Justitie aan dat de RIEC's met name vier taken hebben:

- Vergroten bestuurlijk bewustzijn.
- Vergroten kennis en kunde bij gemeenten.
- Ondersteunen bij inrichting, implementatie en verbetering informatiepositie.
- Ondersteunen bij versterking regionale samenwerking.

Bij de instelling van de RIEC's is niet een vast format voorgeschreven en in de praktijk zijn er accentverschillen in rollen en taken tussen de RIEC's waarneembaar. Onduidelijkheid bij gemeenten over de rol van het RIEC kan van invloed zijn op de waardering van het RIEC, ook bijvoorbeeld omdat sprake kan zijn van irreële verwachtingen.

3. Organisatiekenmerken RIEC

Wil een RIEC goed kunnen functioneren dan is onder meer voldoende capaciteit en deskundigheid nodig. Bij het laatste gaat het niet alleen om inhoudelijke deskundigheid maar bijvoorbeeld ook om lokale kennis. Capaciteit moet bovendien ook feitelijk beschikbaar zijn voor de gemeenten op het moment dat zij daar behoefte aan hebben. De

mate waarin capaciteit feitelijk beschikbaar is, of de expertise overeenkomt met wat een gemeente nodig heeft, zal van invloed zijn op de waardering.

4, Voorzieningen bij het RIEC

Het RIEC biedt ondersteuning aan gemeenten in de vorm van informatie en hulpmiddelen. De bruikbaarheid en toegankelijkheid van de informatie van het RIEC zijn van invloed op de waardering door gemeenten. Dat is eveneens het geval met betrekking tot de kwaliteit van hulpmiddelen als handreikingen, draaiboeken, voorbeelden, contactinformatie etc.

5. Werkwijze en adviezen/diensten

De werkwijze van het RIEC, dat wil zeggen zaken als de bereikbaarheid, de proactieve houding, de responsiviteit (snelheid van reageren) of de bestuurlijke sensibiliteit kunnen van invloed zijn op de waardering. Hetzelfde geldt voor de mate waarin gemeenten adviezen duidelijk en/of bruikbaar vinden en of adviezen juist blijken. Het gaat daarbij niet alleen om adviezen in concrete situaties (‘hoe zet ik een instrument effectief in?’) maar ook om adviezen over hoe je de bestuurlijke aanpak het beste zou kunnen organiseren.

6. Toegevoegde waarde en kosten-baten

Gemeenten dragen bij aan de kosten van het RIEC. De kosten-batenverhouding, de balans tussen de kosten in tijd en geld enerzijds en de toegevoegde waarde van de RIEC’s voor de gemeenten anderzijds, zal naar verwachting van invloed zijn op de waardering voor de RIEC’s van gemeenten.

2.5 Samenvattende bevindingen

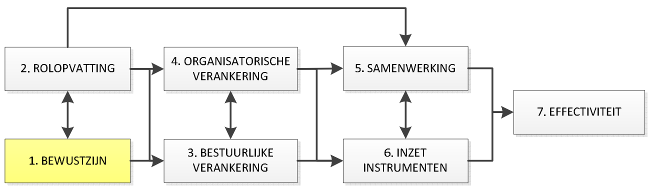
In dit hoofdstuk is kort de achtergrond van de bestuurlijke aanpak en de RIEC’s geschetst. Daarnaast is er een beknopte reconstructie gemaakt van de beleidstheorie inzake de bestuurlijke aanpak, toegespitst op de kenmerken van gemeenten die (kunnen) bepalen of de aanpak van de grond komt en effectief kan zijn. We hebben daarbij uiteindelijk zes samenhangende clusters van variabelen opgesteld. Daarnaast is een reconstructie gemaakt van factoren waaraan de waardering voor de RIEC’s kan worden afgemeten. De reconstructies zijn uitgevoerd aan de hand van diverse beleidsdocumenten inzake bestuurlijke aanpak en RIEC’s, gesprekken met enkele gemeenten en RIEC’s en overige literatuur. De reconstructies zijn gebruikt als onderzoeksmodel voor de opbouw van de vragenlijst in het onderzoek, de analyses en de rapportage.

DEEL II: Stand van zaken 2012

3 Bewustzijn van criminaliteit

3.1 Inleiding

In dit tweede deel van de rapportage worden de resultaten over de stand van zaken in 2012 van de bestuurlijke aanpak beschreven. Het deel bestaat uit zeven hoofdstukken. Eerst wordt in voorliggend hoofdstuk de stand van zaken wat betreft het bewustzijn van en zicht op criminaliteit beschreven. Vervolgens komen in de achtereenvolgende hoofdstukken de gemeentelijke rolopvatting inzake de bestuurlijke aanpak, de bestuurlijke verankering, de organisatorische verankering, de samenwerking, de inzet van instrumenten en de inschatting van de effectiviteit aan de orde.



Een eerste voorwaarde voor (het van de grond komen van) een (bestuurlijke) aanpak van georganiseerde criminaliteit is een zekere notie van en zicht op de aanwezigheid van deze criminaliteit. Alhoewel een exact beeld vaak moeilijk te geven is – crimineel gedrag onttrekt zich willens en wetens aan het zicht – kunnen er wel indicaties zijn voor een de aanwezigheid van (georganiseerde) criminaliteit. Om een beeld te krijgen van de mate waarin gemeenten zich bewust zijn van de aanwezigheid en het karakter van organiseerde criminaliteit binnen hun grenzen, zijn hen de volgende vragen voorgelegd:

1. Is er volgens u binnen de gemeentegrenzen georganiseerde criminaliteit aanwezig?
2. Zo ja, heeft u zicht op de verschijningsvormen (thema's) daarvan en op welke schaalniveau de georganiseerde criminaliteit speelt?
3. Hoe schat u in uw gemeente de (potentiële) impact in van georganiseerde criminaliteit?

3.2 Aanwezigheid georganiseerde criminaliteit volgens de gemeenten

De gemeenten is gevraagd of zij vermoeden dat georganiseerde criminaliteit aanwezig is binnen de gemeentegrenzen en zo nee, waardoor dat volgens hen komt.

Figuur 3.1: Percentage gemeenten naar aanwezigheid georganiseerde criminaliteit binnen de gemeentegrenzen (N = 313)



84% gemeenten vermoedt voorkomen georganiseerde criminaliteit

Van de gemeenten geeft ruim 27% aan dat er met zekerheid en 57% dat er naar aller waarschijnlijkheid georganiseerde criminaliteit voorkomt binnen de gemeentegrenzen.

Kleine gemeenten vermoeden minder vaak georganiseerde criminaliteit

Van de gemeenten geeft 16% aan dat er (waarschijnlijk) geen georganiseerde criminaliteit voorkomt. De laatste groep bestaat voor ruim 60% uit gemeenten met minder dan 25.000 inwoners. Van de circa 15% van de gemeenten die denken dat er (waarschijnlijk) geen georganiseerde criminaliteit voorkomt, geeft ruim de helft aan dat dit nooit is onderzocht. De overige verklaren het (waarschijnlijke) niet aanwezig zijn van georganiseerde criminaliteit met redenen als 'ontbreken aantrekkelijke omstandigheden voor criminaliteit' (zoals bijvoorbeeld de afwezigheid van prostitutiebedrijven e.d.), 'sociale controle' en 'actief beleid'.

Kleinere gemeenten onzeker over aanwezigheid georganiseerde criminaliteit

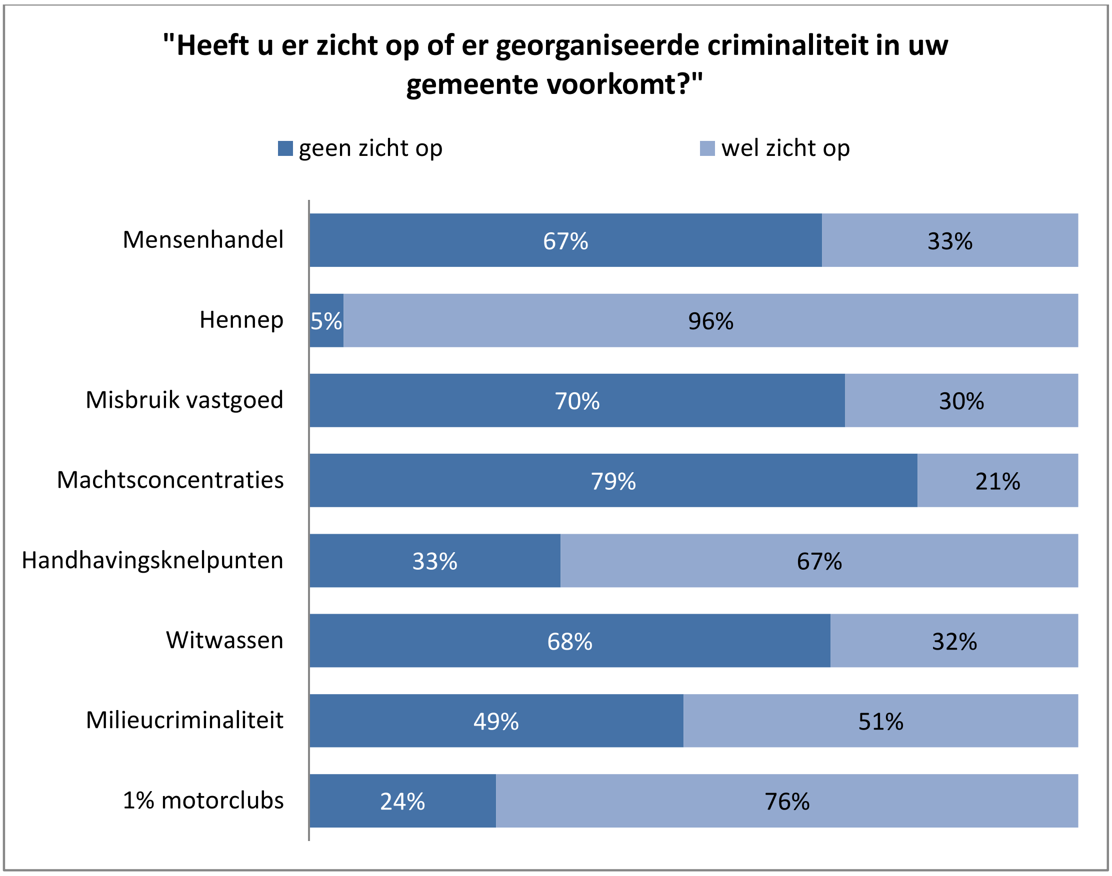
Verreweg de grootste groep respondenten, ruim 70%, is niet helemaal zeker of er georganiseerde criminaliteit voorkomt. Dit betreft met name de kleinere gemeenten (waaronder 80% van de gemeenten met minder dan 25.000 inwoners). Van de gemeenten boven de 50.000 inwoners is slechts een derde hier onzeker over.

3.3 Verschijningsvormen van criminaliteit

Georganiseerde criminaliteit kan allerlei vormen aannemen. In het onderzoek is de gemeenten die hebben aangegeven dat er (waarschijnlijk) georganiseerde criminaliteit aanwezig is, gevraagd of ze behalve een algemeen vermoeden ook meer concreet zicht

hebben op de verschijningsvorm van de georganiseerde criminaliteit[31], ook wel thema genoemd, die (waarschijnlijk) aanwezig is.

Figuur 3.2: Percentage gemeenten naar zicht op aanwezigheid van specifieke vormen van georganiseerde criminaliteit (N = 264)



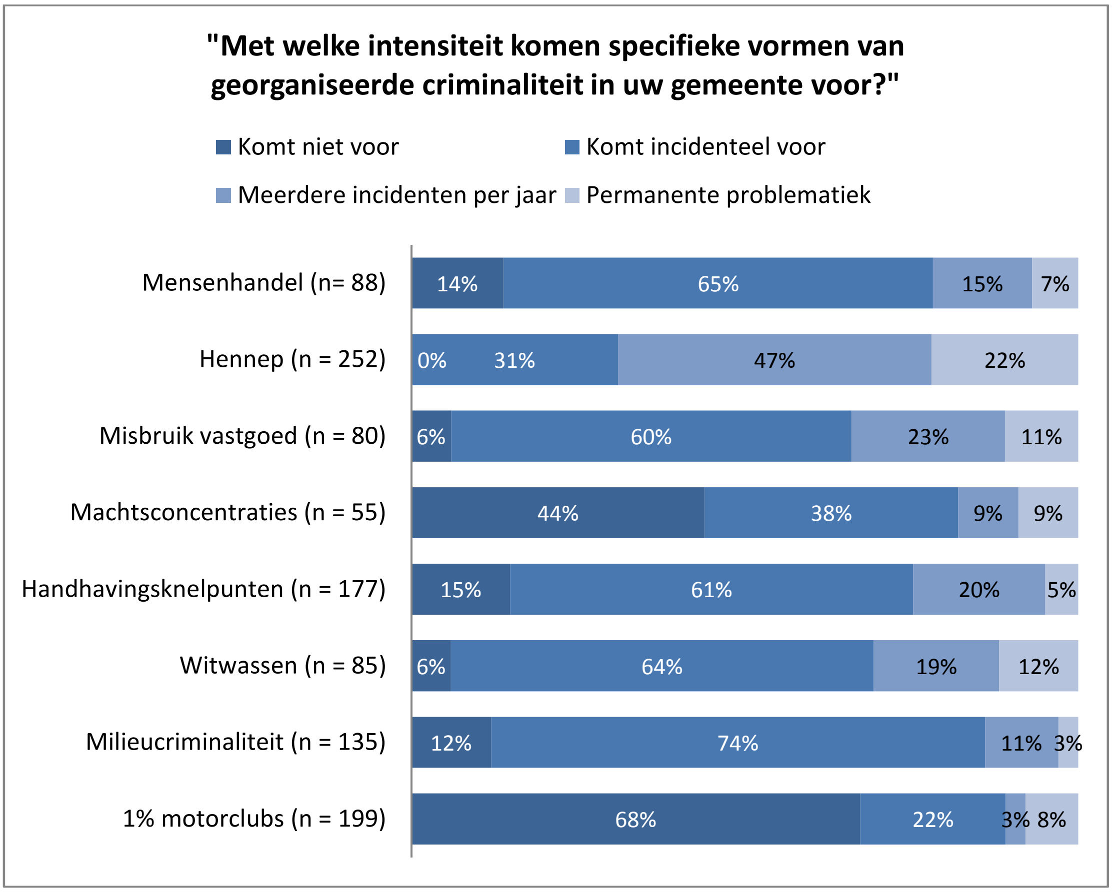
Specifiek zicht op criminaliteit wisselt per verschijningsvorm en gemeentegrootte

De mate waarin gemeenten zicht hebben op de aanwezigheid van de specifieke vormen van georganiseerde criminaliteit[32] varieert. Gemeenten hebben vooral zicht op hennepteelt (96% heeft zicht), handhavingsknelpunten (67% heeft zicht) en motorclubs (76% heeft zicht). Van de gemeenten geeft 70-80% aan geen zicht te hebben op de specifieke aanwezigheid van mensenhandel, misbruik van vastgoed en witwaspraktijken. De helft van de gemeenten heeft zicht op de aanwezigheid van milieucriminaliteit.

[31] De verschijningsvorm van georganiseerde criminaliteit wordt in de rapportage ook 'thema' van georganiseerde criminaliteit genoemd. Een toelichting op de verschijningsvormen (ofwel thema's) vindt u in de bijlage met centrale begrippen van dit rapport.
[32] Een toelichting op de genoemde thema's staat in de bijlage centrale begrippen.

Het gemeentelijke zicht op verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit varieert naar gemeentegrootte. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners hebben voor wat betreft mensenhandel, misbruik van vastgoed en witwaspraktijken vaker zicht op de aanwezigheid ervan dan kleinere gemeenten. De gemeenten tot 15.000 inwoners hebben vergeleken met andere gemeenten het minst zicht op mensenhandel, handhavingsknelpunten, milieucriminaliteit en motorclubs.

Figuur 3.3: Percentage gemeenten naar intensiteit van het voorkomen van specifieke verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit



Vooral hennepteelt structurele problematiek bij vrijwel alle gemeenten

Bij de gemeenten die zicht hebben op de aanwezigheid van specifieke vormen van criminaliteit is het beeld als volgt. Machtsconcentraties en motorclubs gerelateerde criminaliteit is bij respectievelijk 44% en 68% van de gemeenten afwezig. Voor zover wel aanwezig gaat het meestal om incidentele gevallen (38% en 22%) en in een klein aantal gevallen (8% en 9%) om permanente problematiek.

Voor zover gemeenten daar zicht op hebben, zijn overige vormen van criminaliteit bij meer dan 85% van de gemeenten aanwezig. Met uitzondering van de aan hennepteelt

gerelateerde criminaliteit, gaat het daarbij in meer dan 60% om incidentele gevallen. Bij de hennepteelt geeft 69% van de gemeenten die zicht hebben op hennepteelt aan dat sprake is van meerdere incidenten per jaar of een structurele problematiek.

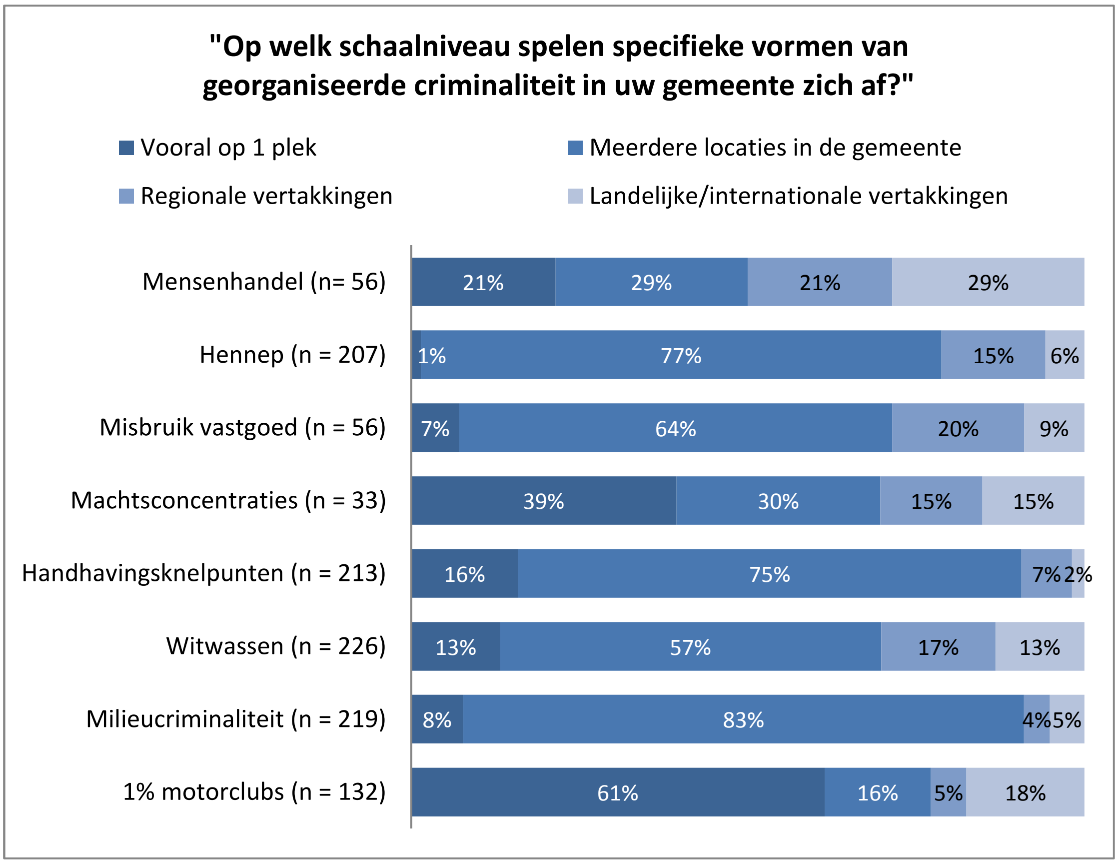
3.4 Schaalniveau georganiseerde criminaliteit

De gemeenten is gevraagd op welke schaal de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit naar hun waarneming aanwezig zijn. Dit vanuit de veronderstelling dat georganiseerde criminaliteit zich vaak niet zal beperken tot de lokale schaal en de vraag of gemeenten daar zicht op hebben.

Met uitzondering van hennepteelt weinig zicht op schaalniveau criminaliteit

Met uitzondering van de hennepteelt hebben de meeste gemeenten minder vaak zicht op het schaalniveau van de in de gemeente aanwezige criminaliteit. Bij handhavingsknelpunten, milieucriminaliteit en motorclubs is dit 50% tot ruim 60% van de gemeenten. Bij mensenhandel, misbruik vastgoed, machtsconcentraties en witwaspraktijken heeft 75% of meer van de gemeenten geen zicht op het schaalniveau.

Figuur 3.4: Percentage gemeenten naar schaalniveau van het voorkomen van specifieke verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit



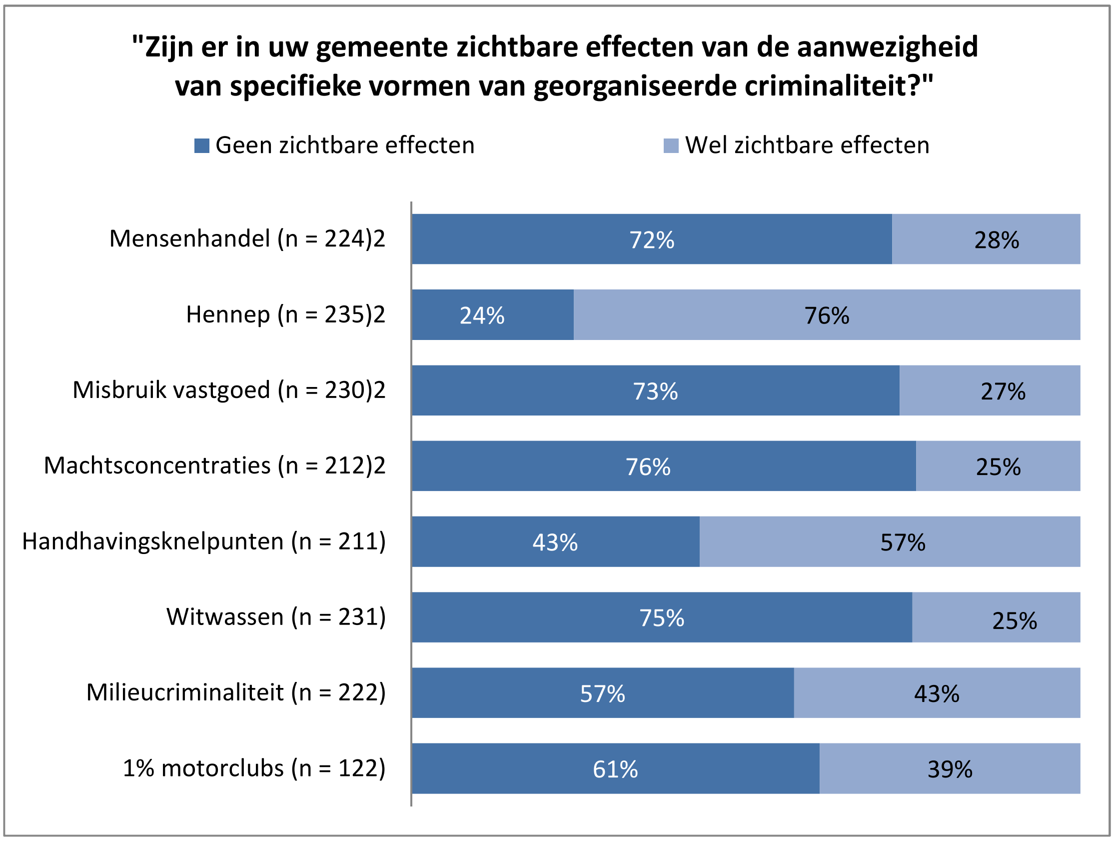
Georganiseerde criminaliteit in ogen gemeenten vooral op lokale schaal

Het beeld van gemeenten is dat alle vormen van criminaliteit voor het grootste deel een lokale aangelegenheid zijn. Vooral milieucriminaliteit (83%), hennepteelt (77%) en handhavingsknelpunten (75%) worden als lokale vormen van criminaliteit gezien. Belangrijkste uitzondering is mensenhandel. Daarvan geeft 50% van de gemeenten aan dat er regionale en landelijke/internationale vertakkingen zijn.

3.5 Verwachte impact georganiseerde criminaliteit op lokale gemeenschap

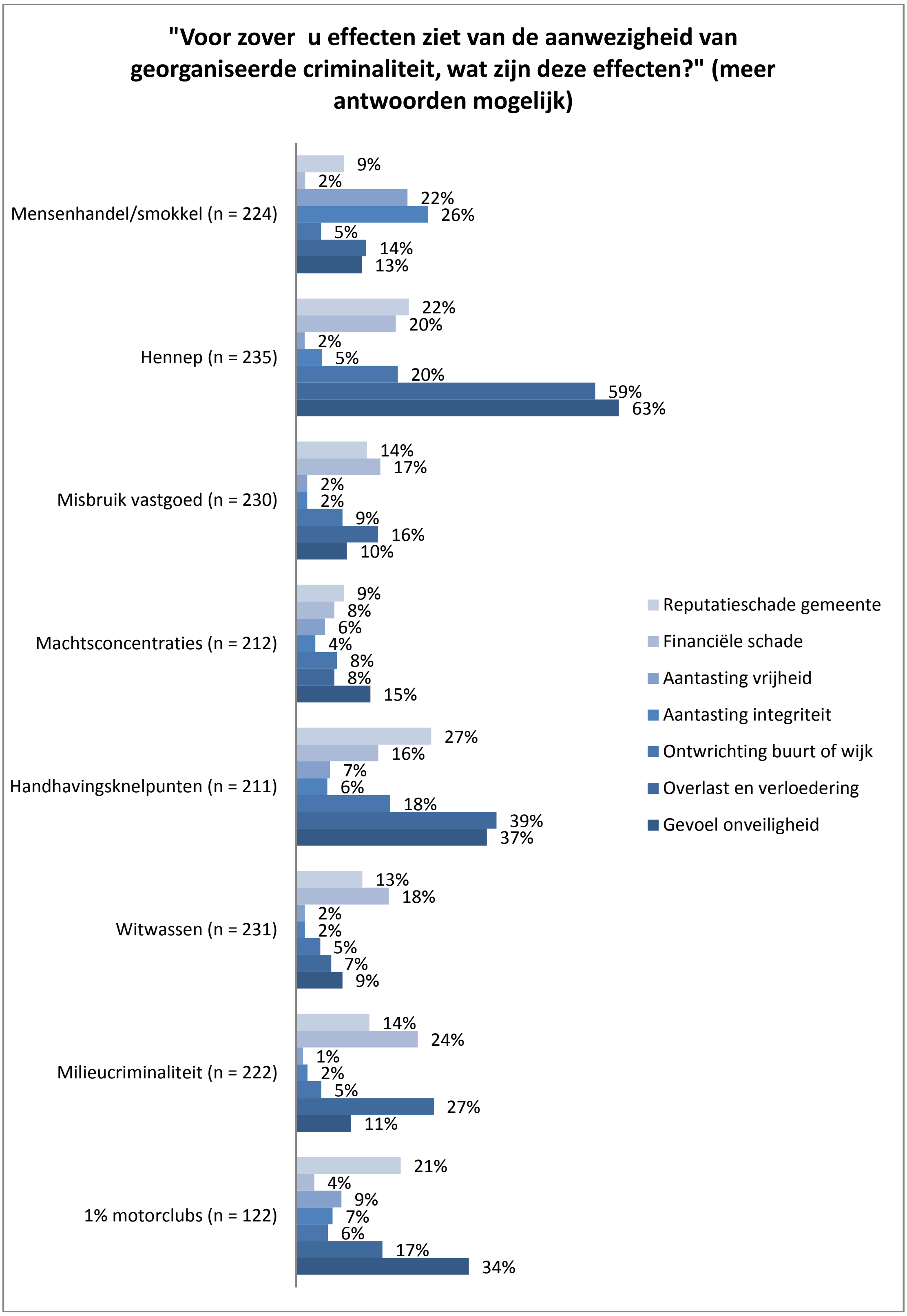
Aan de gemeenten is ook de vraag gesteld of zij in hun gemeente effecten zien van de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit en, zo ja, wat volgens hen de maatschappelijke effecten daarvan in de gemeente zijn.

Figuur 3.5: Percentage gemeenten naar inschatting of er zichtbare effecten zijn van specifieke vormen van georganiseerde criminaliteit.



Ruim 70% van de gemeenten geeft aan dat mensenhandel, misbruik van vastgoed en witwassen geen direct zichtbare effecten heeft op de lokale samenleving. Dit geldt ook voor ruim 50% van de gemeenten als het gaat om milieucriminaliteit. Het meest zichtbaar zijn de effecten van hennepteelt (ruim 75% van de gemeenten) en in iets mindere mate handhavingsknelpunten (bijna 60% van de gemeenten).

Figuur 3.6: Inschatting gemeenten van aard impact van specifieke verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit (per thema percentage gemeenten dat betreffende impact ziet).



63% van de gemeenten geeft aan dat de impact van hennepteelt met name een gevoel van onveiligheid betreft en 59% heeft ook aangegeven dat dat om lokale overlast en verloedering gaat. In mindere mate zien gemeenten (ruim 20%) ook een mogelijke ontwrichting van de buurt, financiële schade of reputatieschade voor de gemeente. Bij handhavingsknelpunten is het patroon vergelijkbaar, zij het dat het gevoel van onveiligheid en overlast bij 39% van de gemeenten speelt en dat mogelijke reputatieschade door meer gemeenten wordt gevreesd (27%). Bij hennepteelt wordt in een aantal gevallen ook brandonveiligheid genoemd.

Bij mensenhandel is volgens de gemeenten vooral aantasting van de persoonlijke integriteit (26%) en vrijheid (22%) in het geding. Bij misbruik vastgoed, witwassen en milieucriminaliteit zien de gemeenten vooral risico's als het gaat om financiële schade en reputatieschade voor de gemeente.

3.6 Samenvattende bevindingen

84% van gemeenten vermoedt dat er in 2012 (waarschijnlijk) vormen van georganiseerde criminaliteit in de gemeente aanwezig zijn. Het zicht op de aanwezigheid van specifiekere vormen van georganiseerde criminaliteit wisselt per gemeente. Op criminaliteit rond hennepteelt, handhavingsknelpunten en motorclubs denken de meeste gemeenten redelijk tot goed zicht te hebben. Op de overige thema's geven alleen de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners aan redelijk zicht te hebben. Gemeenten tot 15.000 inwoners zeggen relatief weinig zicht te hebben op mensenhandel, handhavingsknelpunten, milieucriminaliteit en motorclubs.

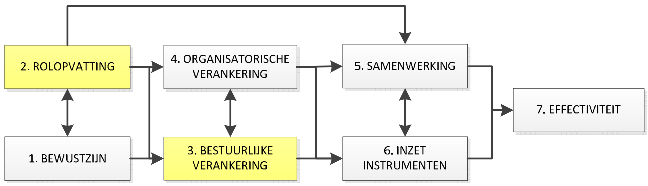
Het zicht van gemeenten op de schaal waarop georganiseerde criminaliteit zich afspeelt is – met uitzondering van hennepteelt - beperkt. Voor zover gemeenten aangeven hier wel zicht op te hebben, speelt georganiseerde criminaliteit zich volgens hen vooral lokaal af. Alleen voor mensenhandel geeft 50% aan dat er ook (boven)regionale vertakkingen zijn.

Met uitzondering van hennepteelt en in iets mindere mate handhavingsknelpunten en milieucriminaliteit geeft meer dan de helft van de gemeenten aan dat de impact van georganiseerde criminaliteit op de lokale gemeenschap beperkt is. Voor zover deze impact er wel is, worden globaal drie clusters onderscheiden: a) onveiligheid en verloedering/overlast door hennepteelt, handhavingsknelpunten en milieucriminaliteit, b) aantasting persoonlijke integriteit en vrijheid door mensenhandel en c) financiële schade en reputatieschade door misbruik vastgoed, witwassen, handhavingsknelpunten en milieucriminaliteit.

4 Rolopvatting en bestuurlijke verankering

4.1 Inleiding

Belangrijke randvoorwaarden voor een effectieve bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit zijn bestuurlijk draagvlak voor een gemeenterol in deze aanpak, het stellen van prioriteiten en het vastleggen van de beleidsmatige uitgangspunten en aanpak. In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe de gemeenten in 2012 aankijken tegen hun rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit (paragraaf 4.2), wat de bestuurlijke aanpak volgens hen zou moeten opleveren (paragraaf 4.3), welke prioriteiten ze stellen (paragraaf 4.4) en in welke mate de bestuurlijke aanpak beleidsmatig is vastgelegd (paragraaf 4.5).



4.2 Gemeentelijk beeld over rol bij aanpak georganiseerde criminaliteit

Aan gemeenten is gevraagd of zij een rol voor zichzelf zien weggelegd in de aanpak van georganiseerde criminaliteit en zo ja, wat deze rol dan is. Daarbij is een onderscheid gemaakt in vier mogelijke rollen:

1. Oren en ogen voor politie en justitie (gemeente signaleert vooral)
2. Ondersteunend aan politie en justitie (gemeente ondersteunt aanpak)
3. Integraal partner van politie, justitie, belastingdienst (bestuurlijke aanpak is gezamenlijke verantwoordelijkheid)
4. Regievoerder (gemeente coördineert samenwerking verschillende partners)

Zeer brede onderkenning van gemeentelijke rol

Vrijwel alle gemeenten (98%) zien een rol voor zichzelf weggelegd bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Daarbij zijn er geen noemenswaardige verschillen in gemeentegrootte of regio. De enkele gemeenten die geen rol zien geven aan dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit vooral een taak is van het strafrecht of dat ze als gemeente niet toegerust zijn voor die taak.

Figuur 4.1: Rangorde rolopvatting gemeenten inzake bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit (N = 258, somscore; schaal 0 = minst belangrijke rol; 3=belangrijkste rol)



Gemeente als integrale en gelijkwaardige partner

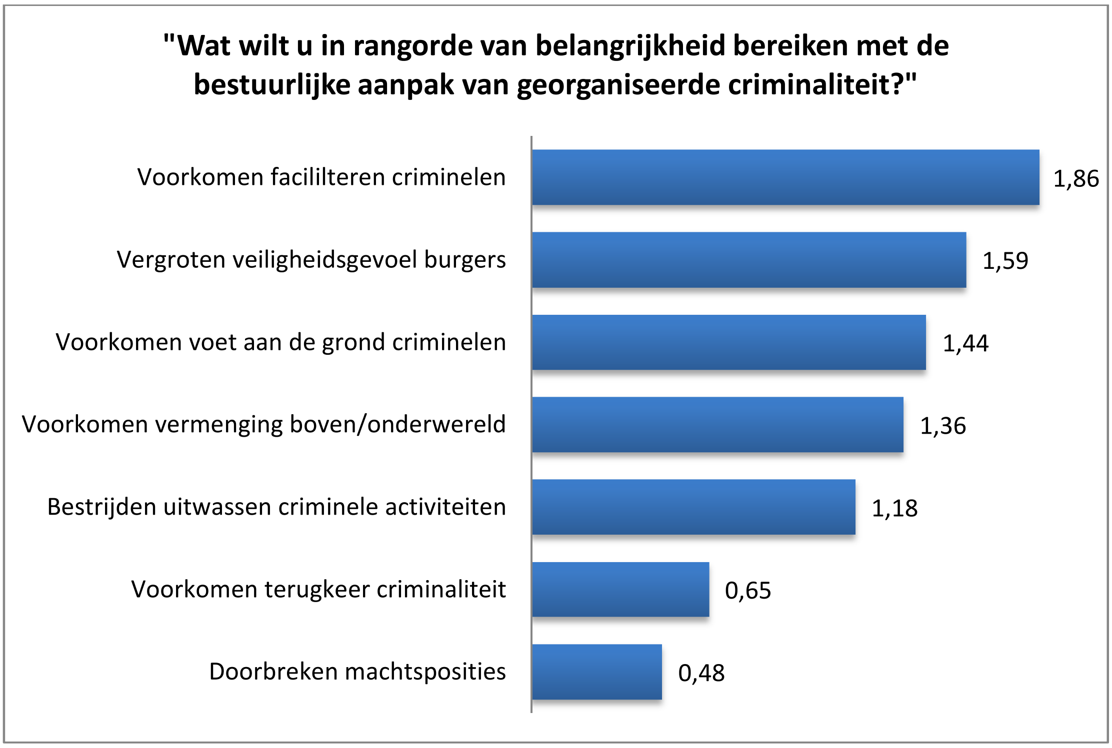
Als het gaat om de invulling van de rol scoort die van integraal partner van onder meer strafrecht en overige partijen het hoogst. De gemeenten zien zich over het geheel genomen niet in de regie-voerende of alleen ondersteunende of signalerende rol (ogen en oren) ten behoeve van de strafrechtelijke of fiscale aanpak.

Op dit punt zijn er geen grote verschillen tussen grote en kleine gemeenten. Wel lijken kleine gemeenten de rol van oren en ogen voor het strafrecht op de tweede plaats te zien als rol van de gemeente, waar de grotere gemeenten (25.000 en groter) de ondersteunende rol aan de strafrechtelijke en/of fiscale aanpak op de tweede plaats zetten.

4.3 Doel bestuurlijke aanpak

De gemeenten is gevraagd wat de bestuurlijke aanpak voor hen moet opleveren. De respondenten konden een rangorde aanbrengen in zeven omschreven doelstellingen.

Figuur 4.2: Rangorde doelstellingen gemeenten bij de bestuurlijke aanpak (N=258; somscores schaal 0 = geheel onbelangrijke doelstelling; 3 = zeer belangrijke doelstelling)



Doel is voorkomen onbedoeld faciliteren criminelen en verhogen veiligheidsgevoel

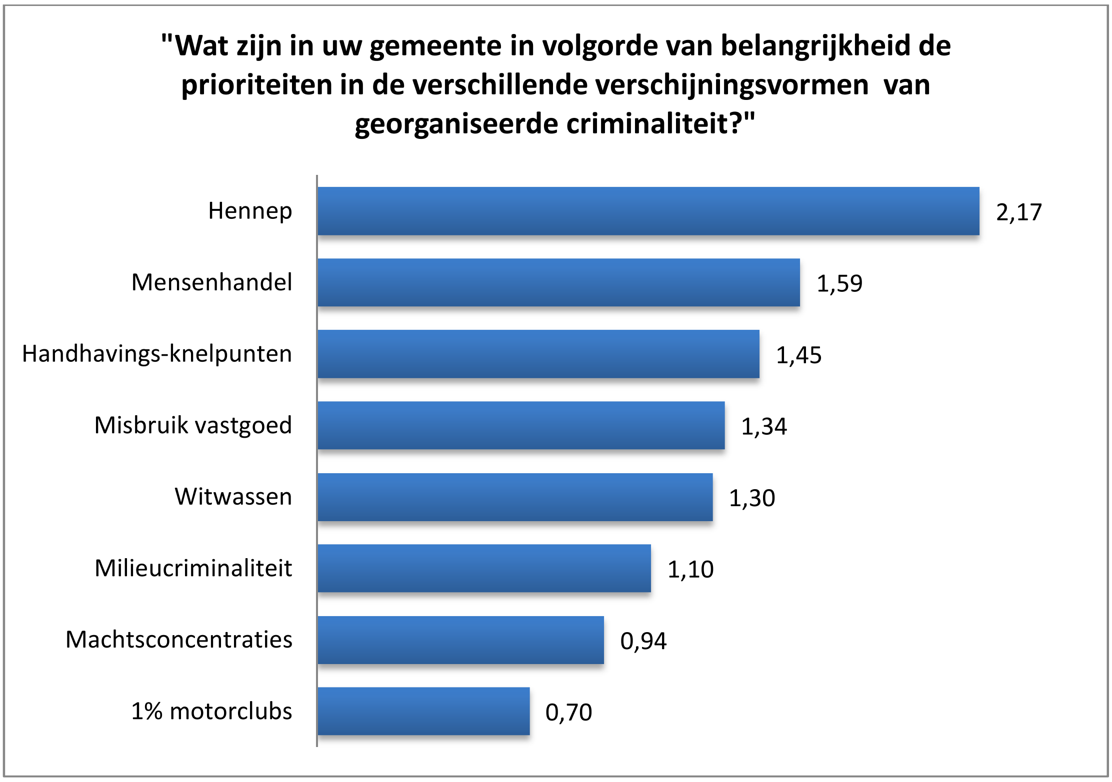
In rangorde komen het voorkomen en bestrijden van het onbedoeld faciliteren van criminelen en het verhogen van het veiligheidsgevoel van burgers als belangrijkste doeleinden van de bestuurlijke aanpak naar voren. Het doorbreken van machtsposities en het voorkomen van de terugkeer van criminaliteit komen als minst belangrijke naar voren. Op dit punt zijn er geen in het oog springende verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten.

Hennepteelt meest voorkomende prioriteit, overige thema's wisselend

Hennepteelt komt gemiddeld genomen het meeste en als hoogste prioriteit voor bij gemeenten, gevolgd door mensenhandel, handhavingsknelpunten en witwassen/misbruik vastgoed. Milieucriminaliteit, machtsconcentraties en motorclubs komen het minst als prioriteit voor.

Er zijn hierin enige nuanceverschillen tussen gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en overige gemeenten. Bij de eerste groep zijn mensenhandel en motorclubs iets vaker en milieucriminaliteit iets minder vaak prioriteit.

Figuur 4.3: Rangorde gemiddelde prioriteiten gemeenten bij de bestuurlijke aanpak (N=258; somscores schaal 0 = laagste prioriteit; 3 = hoogste prioriteit)



4.4 Formalisering

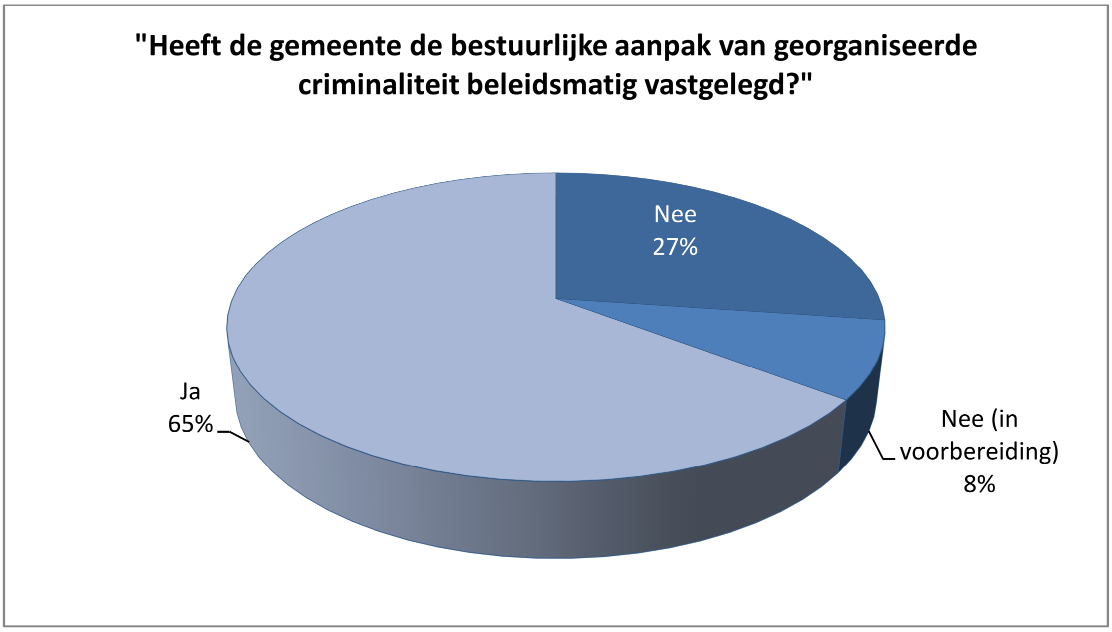
De volgende vraag is of, en zo ja waar, gemeenten hun ambities en prioriteiten met betrekking tot de bestuurlijke aanpak beleidsmatig hebben vastgelegd.

Algemeen beleid is of wordt bij groot deel gemeenten vastgelegd

Circa 65% van de gemeenten heeft in 2012 beleid inzake de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit vastgelegd in het collegeprogramma en/of een algemeen beleidsplan. Ruim 27% van de gemeenten heeft geen beleid en heeft ook niet aangegeven dat dit (alsnog) wordt opgesteld.

Naarmate gemeenten kleiner zijn, is minder vaak beleid vastgesteld. Van de kleinste gemeenten (tot 15.000 inwoners) heeft ruim 40% geen vastgesteld beleid en zij zijn ook niet van plan beleid vast te stellen. Bij gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is dat slechts 10%. Daarnaast was in 2012 8% bezig met het opstellen van beleid.

Figuur 4.4: Percentage gemeenten naar mate van beleidsmatige formalisering bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (N=246)



Vastlegging specifiek BIBOB-beleid

In het kader van de bestuurlijke aanpak heeft ruim 70% BIBOB-beleid vastgesteld. Bij de gemeenten die ook branche-specifiek BIBOB-beleid hebben vastgesteld, gaat dit in vrijwel alle gevallen (97%) om horeca. Voor de overige branches (coffeeshops, prostitutie, overige seks-inrichtingen en speelhallen) is dit 70-75%.

Verschillen in wijze van formele vastlegging

Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners hebben vaker dan andere gemeenten de bestuurlijke aanpak opgenomen in het collegeprogramma (62% tegenover ruim 30%) en specifiek integriteitsbeleid vastgesteld (ruim 40% tegenover 15-30%)[33]. In het vaststellen van BIBOB-beleid zien we dat grotere gemeenten dit vaker hebben vastgesteld dan kleinere gemeenten (75-80% versus 60-70%). Branchegericht BIBOB-beleid voor coffeeshops, prostitutie-en overige seksinrichtingen komt vaker voor bij grotere dan bij kleinere gemeenten.

4.5 Samenvattende bevindingen

Vrijwel alle gemeenten (98%) onderschrijven dat het bestuur een rol heeft in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Daarbij zien de gemeenten zich als gelijkwaardig en integrale partner in de samenwerking met onder meer de strafrechtelijke en fiscale aanpak.

[33] 15-30% betreft de range die geldt voor de categorieën van gemeenten van respectievelijk kleiner dan 15.000 inwoners, 15.000-25.000 inwoners en 25.000-50.000 inwoners.

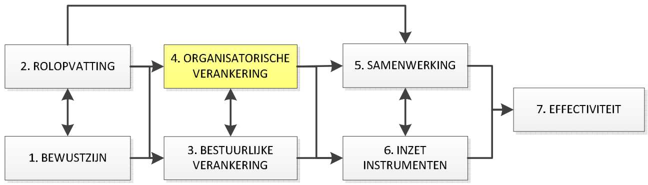
Voor gemeenten is de belangrijkste functie van de bestuurlijke aanpak het voorkomen dat criminele activiteiten (onbedoeld) door de overheid worden gefaciliteerd en het verhogen van het veiligheidsgevoel van burgers. Er zijn daarbij geen in het oog springende verschillen tussen grote en kleine gemeenten.

Hennepteelt is de meest voorkomende en gemiddeld genomen hoogste prioriteit binnen de bestuurlijke aanpak. Deze wordt gevolgd door mensenhandel, handhavingsknelpunten en witwassen/misbruik vastgoed.

Ongeveer twee derde van de gemeenten heeft de bestuurlijke aanpak vastgelegd in het collegeprogramma en/of een beleidsplan. Ook hebben veel gemeenten (branchegerichte) BIBOB-beleid vastgesteld: zo'n 70% van de gemeenten. Er zijn in de vaststelling van het beleid wel aanmerkelijke verschillen tussen gemeenten (qua grootte). De grote gemeenten (50.000+) hebben vaker beleid vastgesteld dan kleinere gemeenten.

5 Organisatorische verankering

5.1 Inleiding



De gemeentelijke organisatie moet in staat zijn om ook daadwerkelijk invulling te geven aan de bestuurlijke aanpak. Dit vereist bijvoorbeeld voldoende capaciteit en deskundigheid en het hebben van voorzieningen voor informatiebeheer en informatie-uitwisseling. Voor hoe deze organisatorische verankering eruit moet zien bestaan (landelijk) geen eenduidige criteria. Het onderzoek is daarom gebruikt om een eerste nader beeld te krijgen van hoe gemeenten hun organisatie hebben ingericht. Meer specifiek is gevraagd naar:

- De werkstructuur van de organisatie
- De omvang en aard van de beschikbare capaciteit
- De mate waarin werkprocessen zijn vastgelegd
- Voorzieningen voor informatiebeheer en -uitwisseling
- De wijze van kwaliteitsborging

5.2 Structuur organisatie

Gemeenten zijn op uiteenlopende wijzen georganiseerd. Daarbij is niet vooraf te stellen dat de ene wijze van organiseren beter is dan de ander. De bevraging is gebruikt om meer zicht te krijgen op de wijze waarop gemeenten zijn ingericht.

Organisatie heeft geen vastomlijnde structuur of een netwerkstructuur

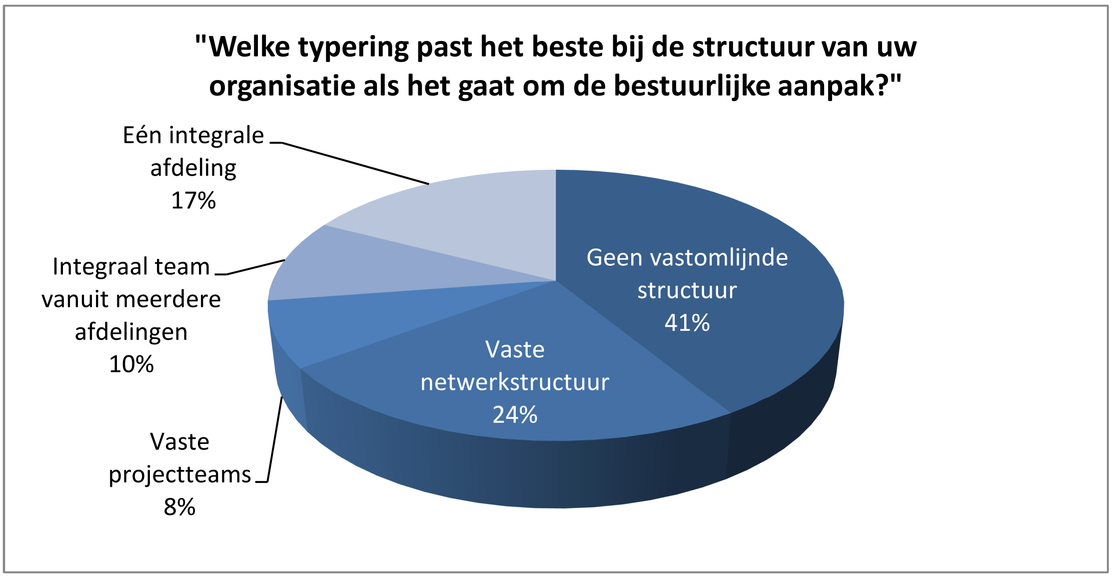
Om te beginnen is gevraagd naar de globale werkstructuur voor de bestuurlijke aanpak is binnen de gemeente. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar:

- Geen structuur;
- Een vaste netwerkstructuur: geen formele organisatie; wel interne afspraken over rolverdeling etc.;
- Vaste projectteams: formele projectstructuren, wisselend van samenstelling;
- Integraal team vanuit meerdere afdelingen: vaste multidisciplinaire groep medewerkers die verantwoordelijk is voor de bestuurlijke aanpak;
- Eén integrale afdeling: idem, maar dan ook als formele organisatorische eenheid ingericht.

De grootste groep gemeenten, dat wil zeggen 41%, geeft aan geen vastomlijnde werkstructuur voor de bestuurlijke aanpak te hebben. Dat houdt in dat vragen, acties of projectteams min of meer ad hoc worden uitgezet en opgezet.

Van de gemeenten die wel een min of meer vastomlijnde structuur hebben voor de bestuurlijke aanpak, heeft 40% dit in een netwerkstructuur ondergebracht. Ongeveer 30% van de gemeenten voert de bestuurlijke aanpak uit vanuit één afdeling of organisatieonderdeel. De overige 30% van de gemeenten werkt met (min of meer) vaste projectteams of één integraal team opgebouwd vanuit verschillende afdelingen.

Figuur 5.1: Percentage gemeenten verdeeld naar werkstructuur voor de bestuurlijke aanpak (N=230)



Bij gemeenten tot 15.000 inwoners heeft meer dan de helft geen vastomlijnde structuur. Bij gemeenten boven de 50.000 inwoners is dat circa 30% en bij gemeenten met 15.000 tot 25.000 inwoners en met 25.000 tot 50.000 inwoners is dat circa 40%

Aansturing meestal via één coördinator buiten de lijn

Er is ook gevraagd naar de wijze van aansturing. Enerzijds is daarbij de vraag of de aanpak vanuit de lijn wordt aangestuurd of vanuit een projectorganisatie. Anderzijds is de vraag of er één centrale coördinator is of meerdere coördinatoren. Dit zegt iets over een eenheid van sturing binnen de organisatie en de eenduidigheid voor het contact met de partners.

Bij de meeste gemeenten, dat wil zeggen 78%, zijn één of meer coördinatoren buiten de lijn verantwoordelijk voor de aansturing van de (uitvoering van de) bestuurlijke aanpak. Bij 22% van de gemeenten zijn dit één of meer lijnmanagers.

Het eerste model (één of meer coördinatoren buiten de lijn) zien we vooral bij gemeenten tot 25.000 inwoners (80-90%). Bij de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zien we vaker dan bij de andere gemeenten dat óf twee coördinatoren verantwoordelijk zijn óf één lijnmanager. Dit kan enerzijds te maken hebben met de grotere coördinatiebehoefte in een

grotere organisatie. Anderzijds kan het ook wijzen op meer sturing die de meer vastomlijnde structuur van de organisatie vraagt.

5.3 Beschikbare capaciteit

De gemeenten zijn ook gevraagd de capaciteit aan te geven die zij beschikbaar stellen voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Daarbij is onderscheid gemaakt in de volgende onderdelen:

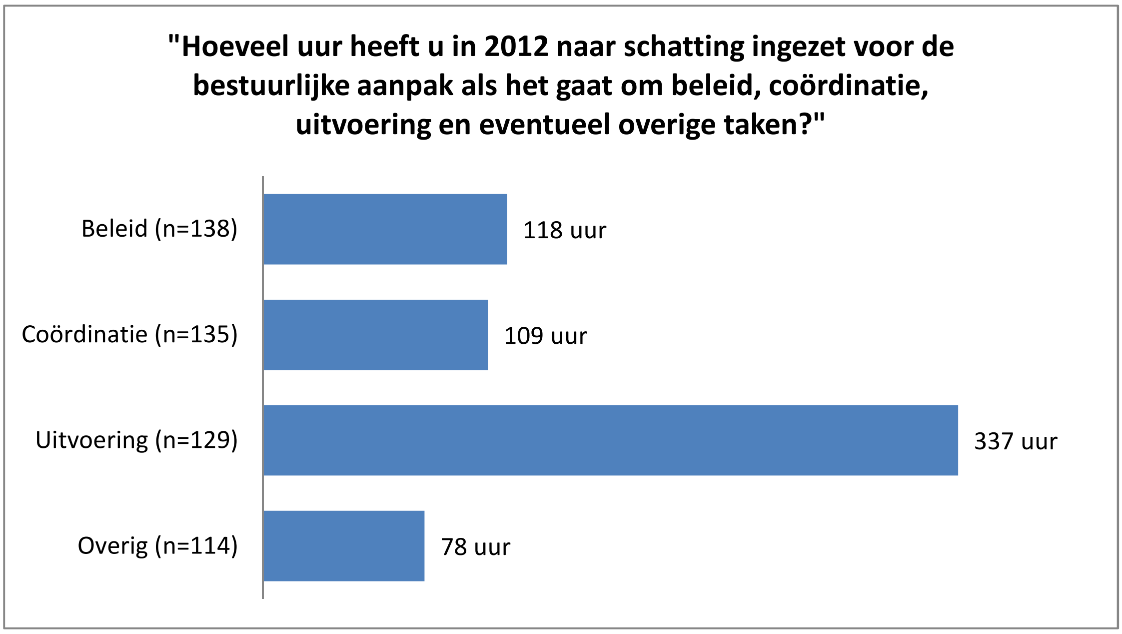
- Beleid: beleidsvoorbereiding, strategiebepaling, bestuursadvisering etc.
- Coördinatie: interne en externe afstemming, zowel bijvoorbeeld bij prioriteitstelling als bij aanpak zelf
- Uitvoering: uitvoering geven aan projecten of inzet instrumenten
- Overige: ondersteuning, voorlichting, communicatie etc.

Beschikbare capaciteit varieert van enkele tientallen uren tot meerdere fte

Van de beschikbare capaciteit wordt de meeste (50% of meer) ingezet voor de uitvoering. Circa 20% gaat naar beleid, 20% naar coördinatie en circa 10% naar overige taken. Volgens de opgaven in het onderzoek hebben gemeenten gemiddeld circa 0,5 fte specifiek voor de uitvoering van de bestuurlijke aanpak beschikbaar. De onderzoekers nemen daarbij aan dat dit exclusief de inzet is voor bijvoorbeeld het regulier toezicht en de behandeling van vergunningaanvragen.

Gemeenten tot 15.000 inwoners hebben volgens hun eigen opgave niet meer dan enkele tientallen uren per jaar beschikbaar (1-2 uur per week). Dit loopt op tot bijna 2 fte per jaar bij de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

Figuur 5.2: Tijdbesteding gemeenten in 2012 aan de bestuurlijke aanpak onderverdeeld naar taken (in gemiddelde uren per gemeente).



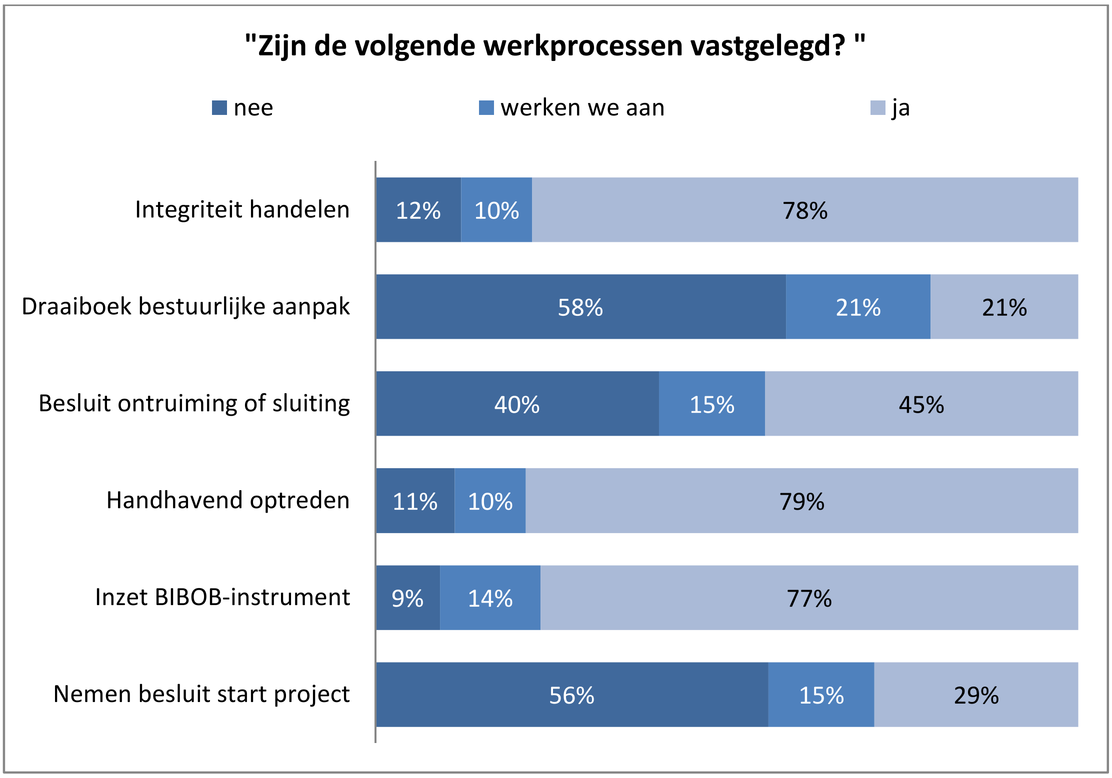
Weinig inhuur, basis voor eigen ervaringsontwikkeling

De gemeente halen verreweg het grootste deel van de capaciteit, dat wil zeggen gemiddeld ruim 90%, uit de eigen organisatie. De overige capaciteit halen ze met name uit tijdelijk personeel/inhuur en de samenwerking. Daarbij zijn er geen wezenlijke verschillen tussen kleine en grote gemeenten. Het gegeven dat gemeenten vooral eigen capaciteit gebruiken betekent in elk geval dat ze daarmee ook eigen deskundigheid en routine opbouwen, ook als ze zelf in absolute zin over weinig capaciteit beschikken.

5.4 Beschrijving werkprocessen

De bestuurlijke aanpak bestaat uit een geheel van werkprocessen, variërend van de bepaling van de strategie, het nemen van een besluit om tot actie over te gaan, de afstemming met partners en de uitvoering en inzet van instrumenten. Een belangrijke vraag is in hoeverre deze werkprocessen ook zijn beschreven. Dit is van belang vanwege bestuurlijke transparantie en eenduidigheid én de effectiviteit en doelmatigheid van de aanpak. Zeker gelet op de coördinatie die nodig is bij afstemming met de andere partners en een gezamenlijke aanpak. Aan de gemeenten is gevraagd van een aantal processen aan te geven of zij deze hebben beschreven.

Figuur 5.3: percentage gemeenten dat werkprocessen in het kader van de bestuurlijke aanpak heeft vastgelegd (N=238)



Uitvoeringsgerichte werkprocessen veelal beschreven

Als het gaat om de beschrijving van de werkprocessen kan globaal een tweedeling worden gemaakt in meer uitvoeringsgerichte processen (inzet BIBOB, handhavend optreden, instructie integriteit handelen) en de besluitvormende en sturende processen (opstarten project bestuurlijke aanpak, besluit tot sluiting of ontruiming, regievoering). Wat betreft de eerste categorie heeft 75-80% van de gemeenten de daarbij behorende werkprocessen beschreven. Grote(re) gemeenten hebben dat over het algemeen vooral voor de inzet van BIBOB vaker gedaan dan kleinere gemeenten (80-90% versus 60-70%).

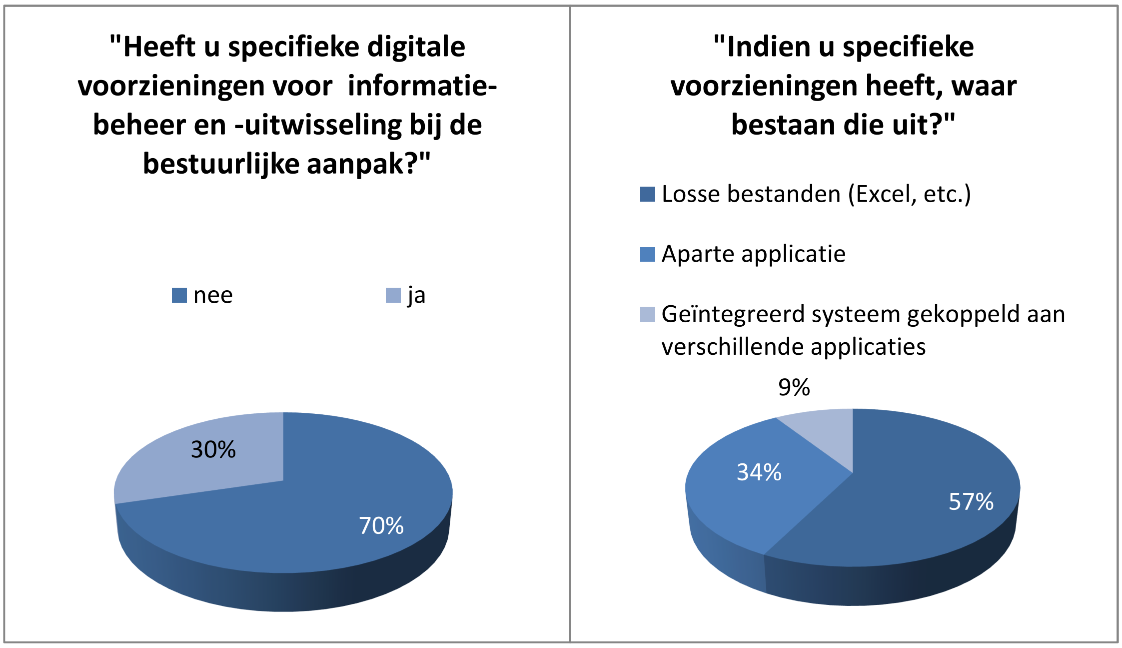
Besluitvormende processen vooral bij grotere gemeenten beschreven

Wat betreft de tweede categorie, de besluitvormende processen, zijn deze processen veel minder vaak vastgelegd. Van de gemeenten heeft 20-30% de regievoering en besluitvorming over projecten (inzake bestuurlijke aanpak) beschreven. De wijze waarop een besluit tot ontruiming of onteigening tot stand komt, is door ruim 40% van de gemeenten beschreven. Daarbij hebben grote(re) gemeenten deze processen twee keer zo vaak beschreven als kleine(re) gemeenten.

5.5 Digitale voorzieningen informatiebeheer en -uitwisseling

Digitale voorzieningen kunnen helpen informatie te delen en te combineren. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn voor het leggen van verbanden. Het borgen van de kwaliteit van de gebruikte informatie is van groot belang. Niet alleen vanwege de inhoud en procedurele correctheid, maar ook vanuit het oogpunt van privacy. De gemeenten is gevraagd hoe ze de digitale voorzieningen hebben geregeld.

Figuur 5.4: Percentage gemeenten dat digitale voorzieningen heeft voor informatiebeheer- en uitwisseling (N=223)



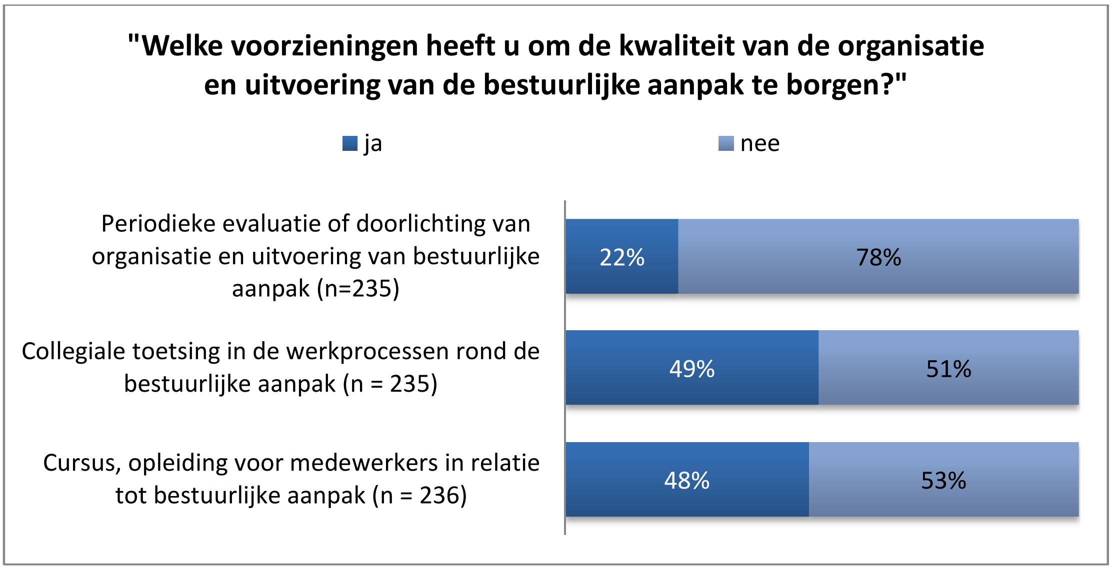
Weinig specifieke voorzieningen

Ruim 70% van de gemeenten heeft geen specifieke voorziening voor het informatiebeheer in het kader van de bestuurlijke aanpak. Voor zover deze voorzieningen er wel zijn, beschikt 43% van de gemeenten over applicaties en systemen die min of meer specifiek zijn ingericht voor de bestuurlijke aanpak. Circa 57% van de gemeenten die voorzieningen heeft, gebruikt applicaties uit de kantoorautomatisering (Excel, Word etc.) voor het informatiebeheer bij de bestuurlijke aanpak.

5.6 Kwaliteitsborging algemeen

Een bestuurlijke aanpak vergt inhoudelijk, bestuurlijk en juridisch en qua competenties en vaardigheden het nodige van medewerkers en organisatie. De gemeenten is gevraagd wat ze hebben geregeld om de kwaliteit te borgen en te verbeteren.

Figuur 5.5: Percentage gemeenten dat voorziet in kwaliteitsborging bij de bestuurlijke aanpak door periodieke evaluaties, collegiale toetsing en cursus en opleiding.



Helft van de gemeenten biedt opleidingen en kent collegiale toetsing

De helft van de gemeenten geeft aan dat betrokken medewerkers in de gelegenheid worden gesteld om cursussen, trainingen en opleidingen te volgen als het gaat om de bestuurlijke aanpak. Ook geeft de helft van de gemeenten aan dat collegiale toetsing in de werkprocessen deel uitmaakt van de kwaliteitsborging.

Voor beide zaken geldt dat dit bij grote(re) gemeenten meer gebeurt (50-65%) dan bij kleine(re) gemeenten (35-40%).

Periodieke evaluatie van (organisatie) bestuurlijke aanpak nog geen gemeengoed

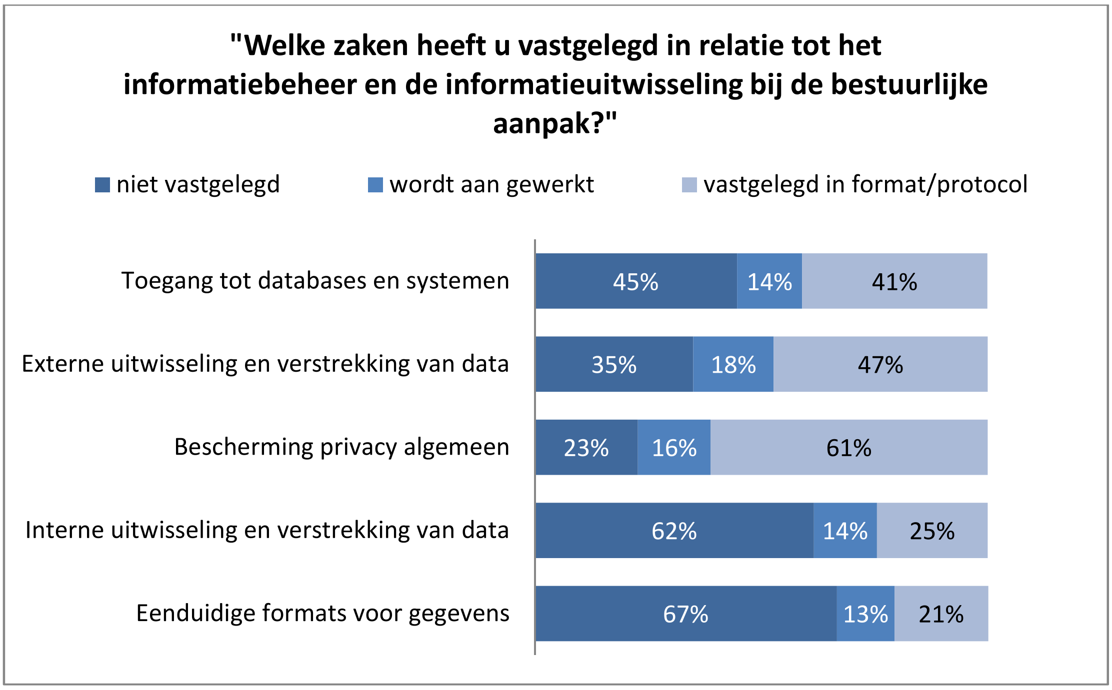
Periodieke evaluaties of doorlichtingen van de (organisatie van de) bestuurlijke aanpak vinden nog weinig plaats, dat wil zeggen bij ruim 20% van de gemeenten.

Bij gemeenten boven de 50.000 inwoners gebeurt dit twee keer zo veel (35% van de gemeenten) dan bij gemeenten tot 25.000 inwoners (circa 15% van de gemeenten).

5.7 Kwaliteitsborging informatievoorziening

De kwaliteit van informatie is cruciaal bij de bestuurlijke aanpak. Daarbij spelen niet alleen standaardisatie met het oog op uitwisselbaarheid een rol maar ook bijvoorbeeld bescherming van de privacy. Aan de gemeenten is gevraagd hoe zij de kwaliteit van de informatie(uitwisseling) hebben geborgd.

Figuur 5.6: Percentage gemeenten dat voorzieningen heeft om de kwaliteit van informatie(uitwisseling) te borgen (N=237)



Nog weinig standaardisatie

Over het geheel is er nog weinig eenduidigheid in de gegevensformats en de wijze van interne informatie-uitwisseling. In elk geval geeft 60-70% van de gemeenten aan dat hierover geen afspraken zijn gemaakt. Bij gemeenten tot 15.000 inwoners is dat zelfs bijna 80%. Bij gemeenten boven de 50.000 inwoners (ruim) 50%. Over de externe informatie-uitwisseling zijn volgens twee derde van de gemeenten afspraken gemaakt (47%) of worden deze gemaakt (18%).

Bescherming privacy bij groot deel gemeenten vastgelegd

Wat betreft de bescherming van de privacy geeft het grootste deel van de gemeenten aan dat daarvoor een regeling is getroffen (61%) of dat hieraan wordt gewerkt (16%). Dit geldt in iets mindere mate ook voor de (autorisaties voor de) toegang tot systemen en databases (41% heeft dit vastgelegd, 14% werkt hieraan).

Verschillen tussen gemeenten

Over de gehele linie geldt dat gemeenten boven de 50.000 inwoners vaker zaken hebben vastgelegd of daarmee bezig zijn dan de kleinere gemeenten.

5.8 Samenvattende bevindingen

Circa 40% van de gemeenten heeft geen vastomlijnde structuur voor de organisatie en uitvoering van de bestuurlijke aanpak. Dit geldt met name voor gemeenten tot 15.000 inwoners. Voor zover er wel een omlijnde structuur is, betreft dat in 40% van de gevallen een netwerkstructuur. De overige gemeenten voeren de bestuurlijke aanpak uit vanuit één afdeling of een min of meer vaste projectstructuur.

De aansturing van de bestuurlijke aanpak vindt bij verreweg de meeste gemeenten plaats door één of meer coördinatoren buiten de lijn. Bij gemeenten boven de 50.000 inwoners ligt de verantwoordelijkheid wat vaker bij een lijnmanager en/of is de aansturing verdeeld over meerdere coördinatoren.

De beschikbare capaciteit varieert per gemeente van enkele tientallen uren tot enkele fte per jaar. Dit loopt in grote lijnen parallel met de grootte van de gemeenten. Of deze capaciteit voldoende is, is niet onderzocht.

De uitvoeringsgerichte werkprocessen zijn bij de meeste gemeenten (75-80%) beschreven. De besluitvormende werkprocessen veel minder (20-40%). Over het algemeen hebben grote(re) gemeenten de werkprocessen vaker beschreven dan kleinere gemeenten.

Daarbij zijn er voor de digitale informatie-uitwisseling en het beheer van de informatie bij 70% van de gemeenten geen specifieke voorzieningen voorhanden. Gemeenten die wel voorzieningen hebben, gebruiken voor een belangrijk deel applicaties uit de kantoorautomatisering (Word, Excel) (57%) en deels specifieke applicaties of voor de bestuurlijke aanpak ingerichte applicaties of systemen (43%).

In kwaliteitsborging is bij ongeveer de helft van de gemeenten voorzien door de mogelijkheid van cursussen, trainingen en opleidingen en door collegiale toetsing bij de uitvoering. Periodieke evaluatie vindt nog maar zeer beperkt plaats. De standaardisatie en

het vastleggen van bijvoorbeeld formats voor het gegevensbeheer en de gegevensuitwisseling zijn nog beperkt. De handelwijze en verzorging van autorisaties van systemen met het oog op de bescherming van de persoonsgegevens is of wordt volgens circa 55-75% van de gemeenten vastgelegd.

Over het geheel zijn er wel duidelijke verschillen tussen gemeenten qua grootte. Gemeenten boven de 50.000 inwoners hebben meer gestandaardiseerd en vastgelegd of zijn daar mee bezig dan kleinere gemeenten.

6 Samenwerking

6.1 Inleiding

Samenwerking is onderdeel van de bestuurlijke aanpak. Het gaat daarbij om de beleidsmatige afstemming, het delen van informatie, ervaringen en menskracht en het gecoördineerd optreden in concrete situaties en projecten. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgend omschreven wat voor gemeenten het belangrijkste doel is van de samenwerking, met wie (vooral) wordt samengewerkt, wat de aard en focus van de samenwerking is en hoe deze wordt gewaardeerd.

Door een beperkte respons op dit deel van de enquête (op onderdelen minder dan 10%), zijn de uitkomsten inzake samenwerking slechts indicatief (zie ook bijlage 3).

6.2 Doel samenwerking

Gemeenten is gevraagd een rangorde aan te brengen in negen mogelijke samenwerkingsdoelen. Op basis van deze rangorde is per samenwerkingsdoel een gemiddelde rangorde berekend over alle gemeenten.

Figuur 6.1: Rangorde doelen die gemeenten toekennen aan de samenwerking bij de bestuurlijke aanpak (N=35; schaalscore; 0 = geen onbelangrijk doel samenwerking; 3 = belangrijkste doel samenwerking)



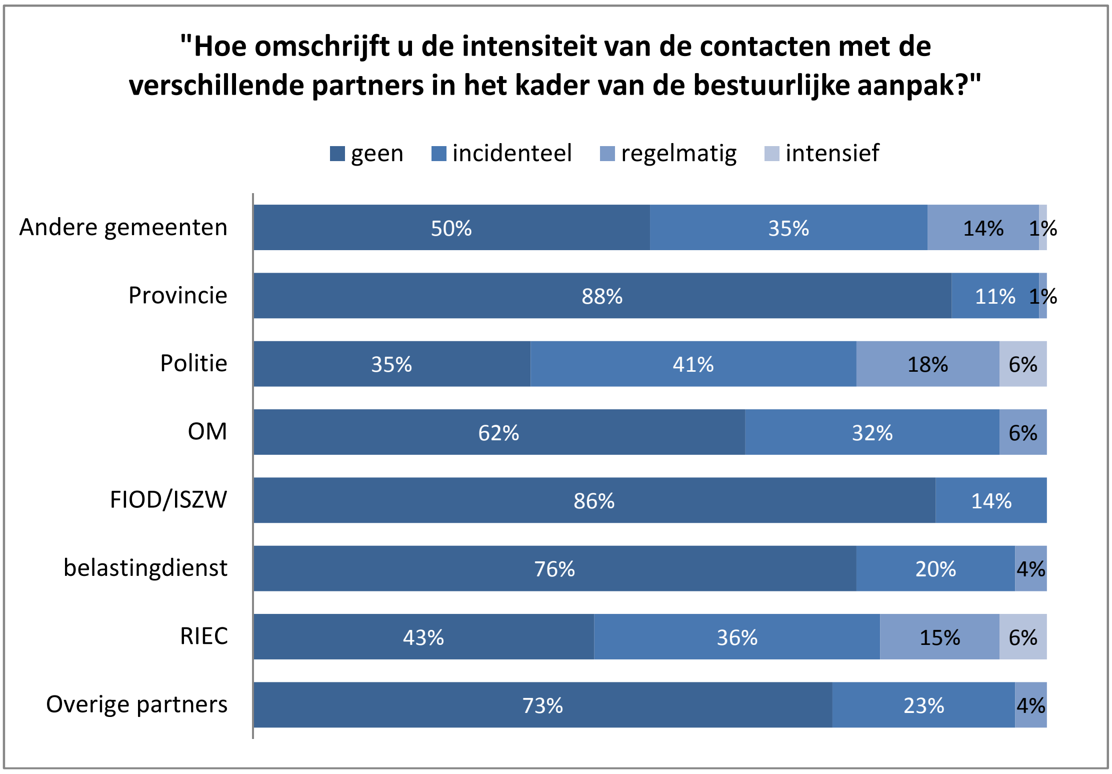
Samenwerking vanwege opbouw kennis en verhogen efficiëntie aanpak

Indicatief zijn de opbouw van de eigen kennis en ervaring en het verhogen van de efficiëntie van de aanpak de belangrijkste doelstellingen van de samenwerking. Gelet op het aantal respondenten (N=35) en beperktere spreiding tussen de rangordes drie tot en met negen, kunnen aan de overige scores geen conclusies worden verbonden.

6.3 Samenwerkingspartners en –thema's

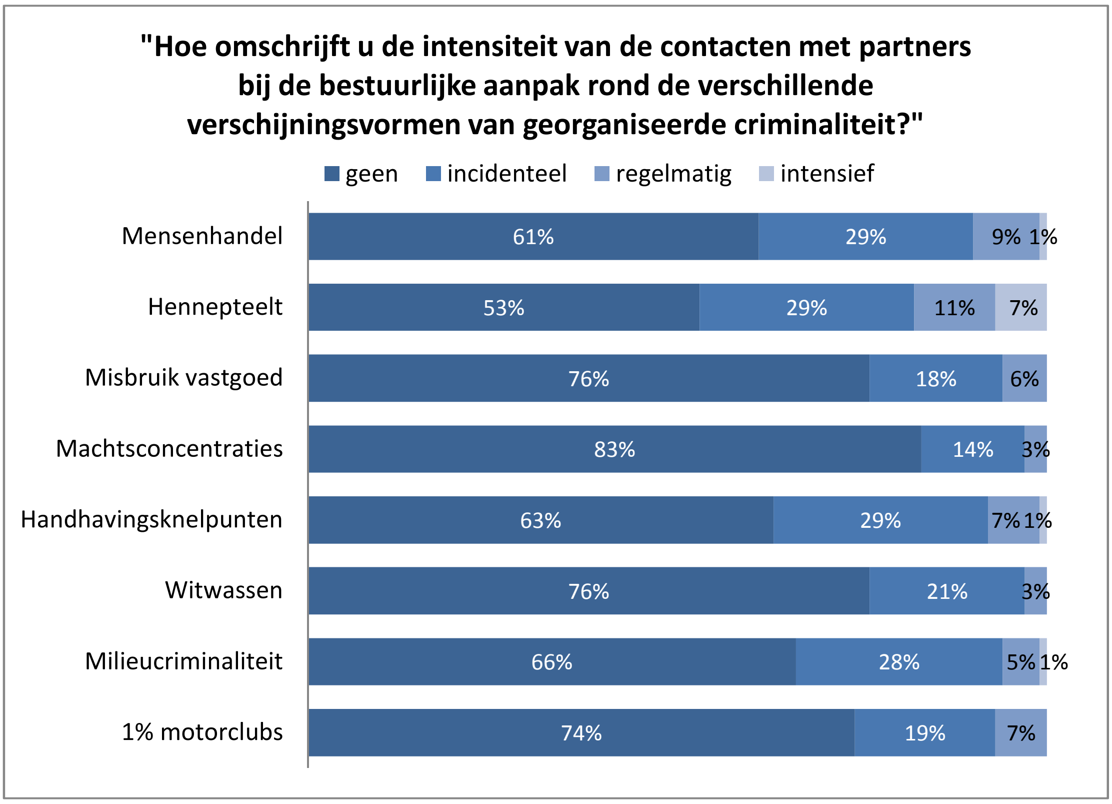
Aan de gemeenten is gevraagd om per verschijningsvorm van georganiseerde criminaliteit aan te geven hoe intensief de samenwerking met de verschillende partners is. De itemrespons is daarbij zeer laag gebleken. Er kunnen derhalve slechts zeer indicatieve conclusies worden verbonden aan de samenwerking per partner en de samenwerking per verschijningsvorm van criminaliteit.

Figuur 6.2: Percentage gemeenten naar intensiteit van de contacten met de verschillende partners in het kader van de bestuurlijke aanpak (n = 37)



Over het geheel gezien geven gemeenten aan dat de contacten met de politie en het RIEC het intensiefst zijn, gevolgd door de contacten met andere gemeenten en het OM. Met de provincie, de belastingdienst en de FIOD/ISZW zijn er niet tot nauwelijks contacten. Wel wordt het RIEC als belangrijke partner genoemd.

Figuur 6.3: Percentage gemeenten naar intensiteit van de contacten rond de verschillende verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit, ongeacht de partner waarmee contact is (n = 37)

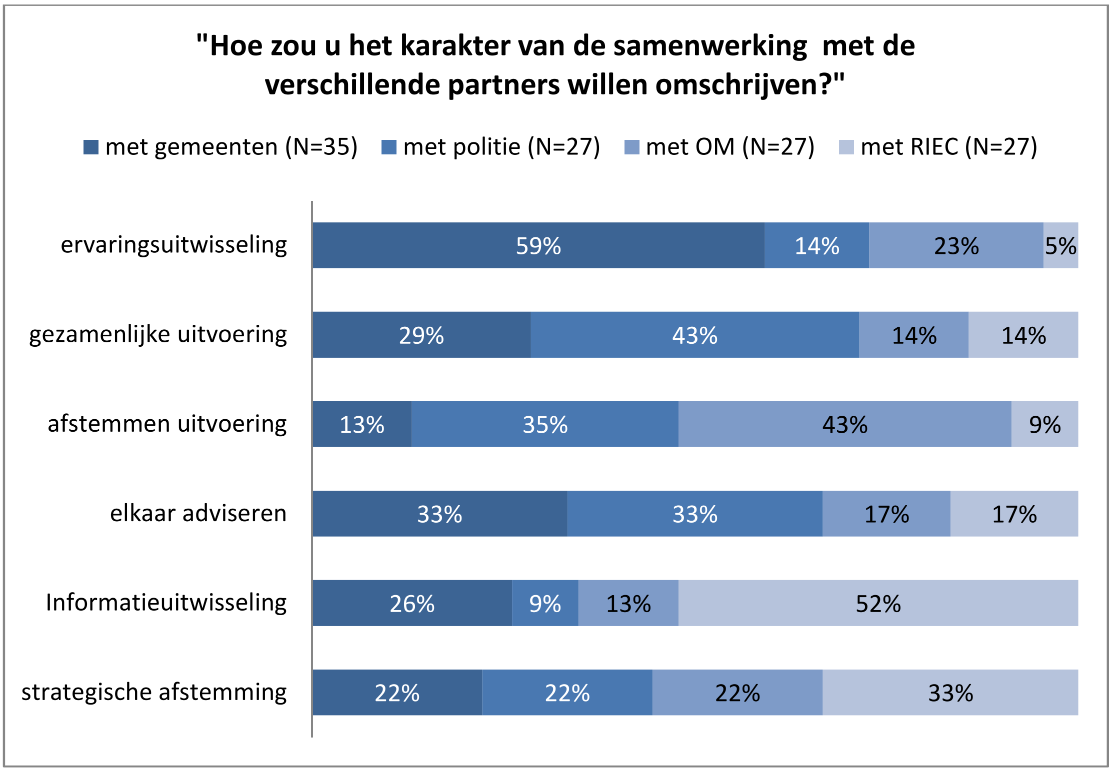


De meeste contacten in het kader van de samenwerking hebben betrekking op hennepteelt. De thema's mensenhandel, handhavingsknelpunten en milieucriminaliteit volgen als het gaat om de intensiteit van de samenwerking.

6.4 Karakter samenwerking

De gemeenten is gevraagd de samenwerking te typeren. Gelet op de lage respons op de samenwerkingsvragen, zijn hier alleen de antwoorden weergegeven voor de samenwerkingsrelaties met partners waarmee relatief veel wordt samengewerkt, dat wil zeggen andere gemeenten, de politie, het OM en het RIEC. Ook dan is de respons laag en zijn de uitkomsten slechts indicatief.

Figuur 6.4: Percentage gemeenten naar typering samenwerking met de verschillende partners

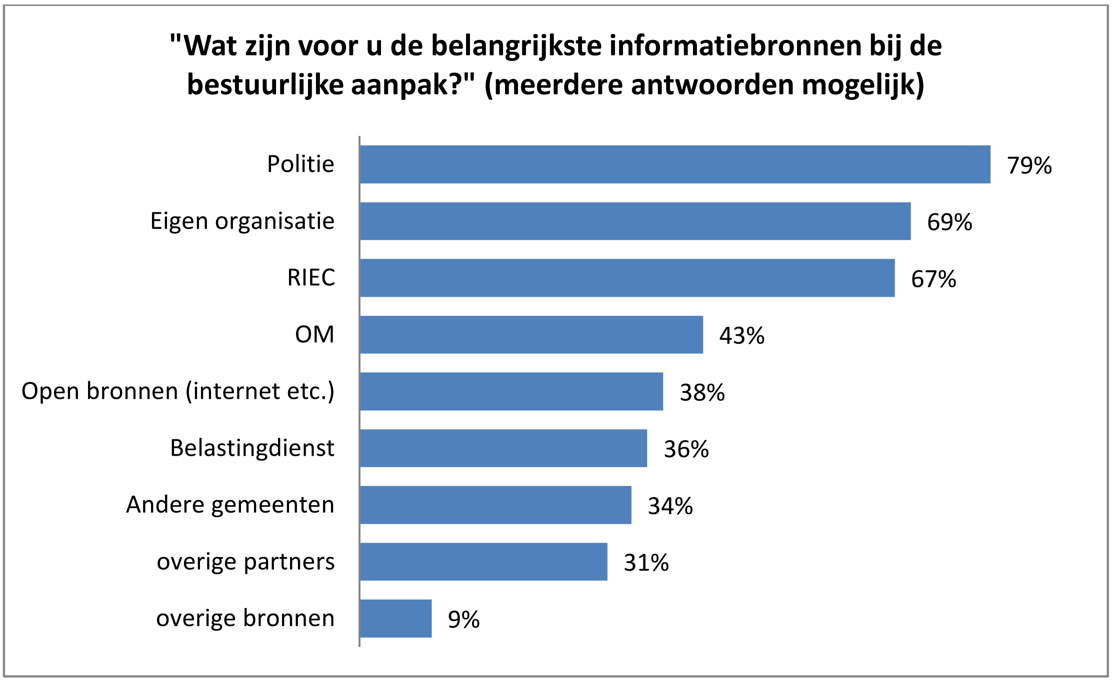


De partners hebben in de samenwerking verschillende rollen voor de gemeenten. De belangrijkste partners zijn politie en RIEC. De samenwerking met de politie wordt vooral getypeerd als ‘gezamenlijke uitvoering’, ‘afstemming bij de uitvoering’ en ‘elkaar adviseren’. Die met het RIEC als ‘informatie-uitwisseling’. Het OM wordt vooral genoemd als het gaat om ‘ervaringsuitwisseling en afstemming uitvoering’. Bij de strategische afstemming zijn de verschillende partners voor de gemeenten ongeveer even belangrijk (met iets meer gewicht aan het RIEC). Andere gemeenten en het RIEC spelen maar beperkt een rol bij de afstemming in de uitvoering.

6.5 Informatie-uitwisseling in samenwerking

Informatie en informatie-uitwisseling zijn essentiële voorwaarden bij de bestuurlijke aanpak. Aan de gemeenten is om te beginnen gevraagd wie voor hun de belangrijkste bronnen van informatie zijn bij de bestuurlijke aanpak.

Figuur 6.5: Gemeentelijke informatiebronnen in het kader van de bestuurlijke aanpak (N=279; percentage gemeenten dat bron belangrijk noemt; meerdere antwoorden per gemeente mogelijk)



Politie, RIEC en eigen organisatie belangrijkste bronnen

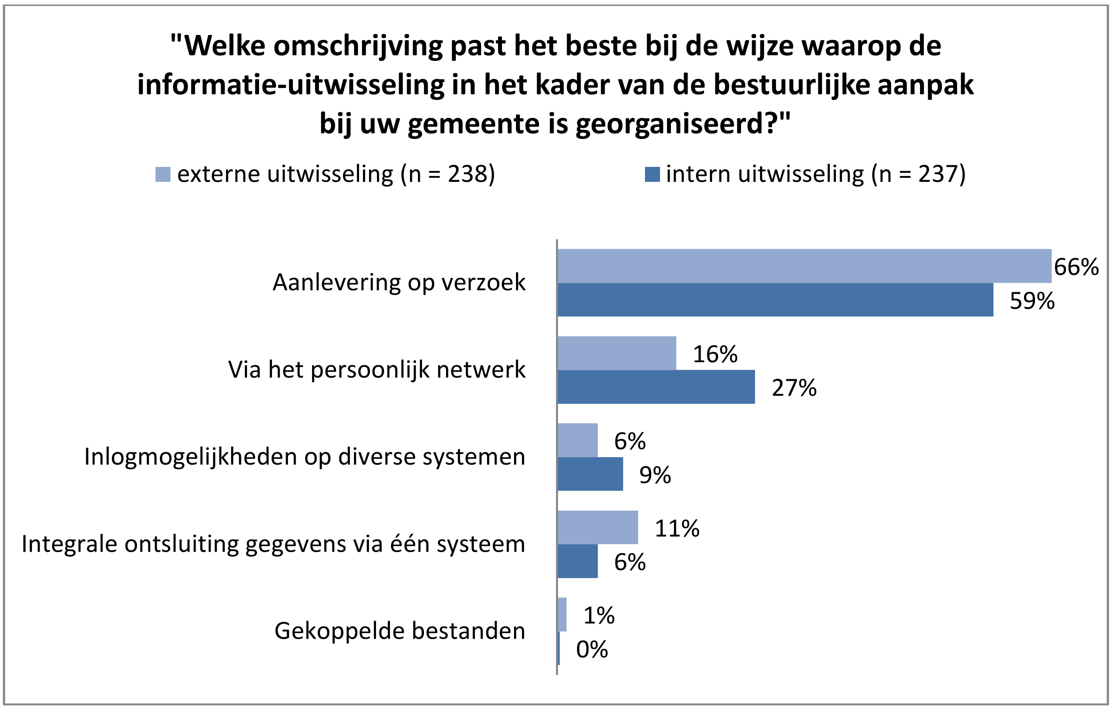
De belangrijkste bronnen van informatie, zowel qua beleid(prioriteitstelling) als uitvoering op zaakniveau zijn de politie, het RIEC en bronnen binnen de gemeente zelf. Deze bronnen worden gemiddeld door 70-80% van de gemeenten gebruikt. Het OM is voor 40-50% van de gemeenten een belangrijke bron van informatie. Overige bronnen als andere gemeenten, open bronnen (internet), de belastingdienst en overige partners zijn voor gemiddeld 30% van de gemeenten een relevante bron van informatie. In dit patroon is weinig verschil als het gaat om beleidsinformatie (bijvoorbeeld voor prioriteitstelling) of uitvoeringsinformatie (op zaakniveau). Ook zijn er geen in het oog springende verschillen tussen grote(re) en kleine(re) gemeenten.

In grote lijnen zijn er twee clusters: de politie, de eigen organisatie en het RIEC zijn verreweg de belangrijkste bronnen. Daarna volgen het OM, open bronnen, andere gemeenten en de belastingdienst. Overige partners en bronnen spelen een incidentele rol.

Uitwisseling ad hoc op verzoek en via persoonlijke contacten

Het uitwisselen van informatie (zowel binnen de eigen organisatie als met partners) gebeurt bij de meeste gemeenten (59-66%) op verzoek. Daarnaast speelt het persoonlijke en informele netwerk een belangrijke rol bij het verkrijgen van informatie. Het netwerk met de interne partners wordt daarbij bij meer gemeenten aangeboord (27%) dan het netwerk met de externe partners (16% van de gemeenten).

Figuur 6.6: Percentage gemeenten naar wijze van informatie-uitwisseling bij de interne en externe samenwerking (n=10)

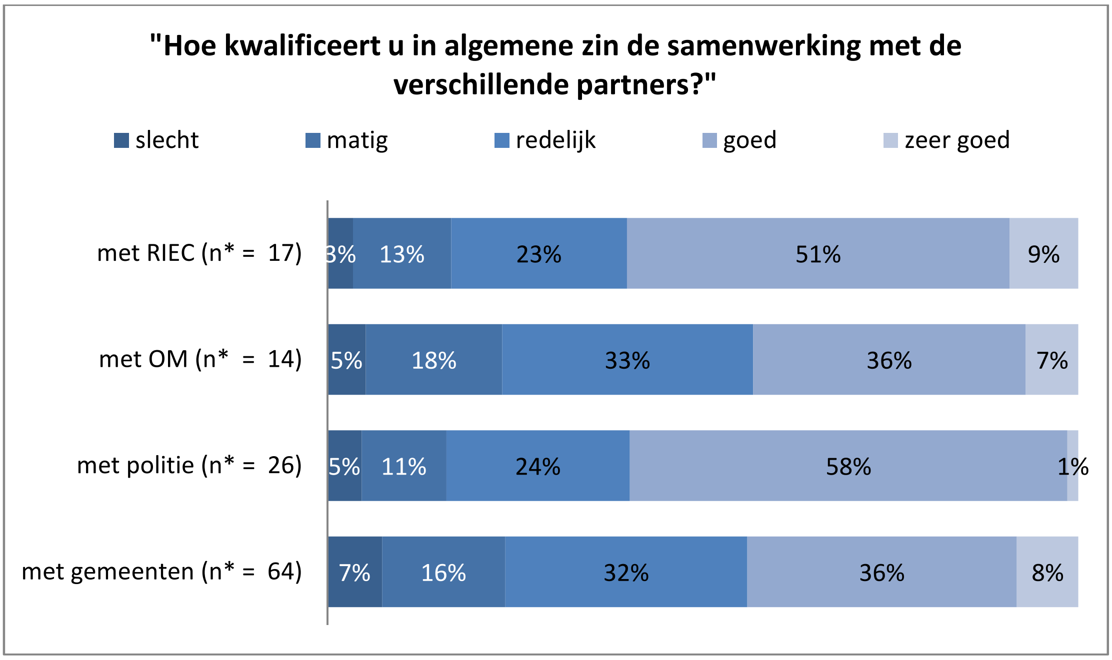


Vooral voor gemeenten tot 15.000 inwoners is het informele netwerk een belangrijk kanaal. Directe toegang tot gegevens van anderen of koppeling van bestanden is maar bij 17% van de (met name grotere) gemeenten mogelijk.

6.6 Waardering samenwerking

Ten slotte is aan de gemeenten gevraagd hoe ze de samenwerking met de diverse partners rond de verschillende verschijningsvormen van criminaliteit waarderen. Aangezien ook hier de item-nonrespons hoog was, is een gemiddelde waardering berekend en zijn ook hier de uitkomsten indicatief.

Figuur 6.7: Percentage gemeenten naar gemiddelde waardering voor de samenwerking met de verschillende partners over alle verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit (n = variabel)



* De respons varieert per verschijningsvorm van georganiseerde criminaliteit, daarom is gemiddelde N vermeld. De cijfers zijn indicatief.

Over de gehele linie wordt de samenwerking als goed gewaardeerd. De hoogste waardering is er voor de samenwerking met het RIEC en de politie.

De samenwerking met andere gemeenten wordt vooral positief beoordeeld als het gaat om de aanpak van hennepteelt en in iets mindere mate ook als het gaat om de aanpak van 1% motorclubs. Bij de aanpak van de overige thema's is de waardering redelijk tot goed (aanpak handhavingsknelpunten, milieucriminaliteit) tot zeer wisselend (mensenhandel, misbruik vastgoed, machtsconcentraties, witwassen).

De respons op de waardering van de samenwerking met de andere partners was te laag om uitgesplitst per thema uitspraken te doen.

6.7 Samenvattende bevindingen

De respons op de vragen over de samenwerking was op de meeste onderdelen te laag om harde conclusies te kunnen trekken. *Indicatief* is het beeld als volgt.

Het belangrijkste doel van de samenwerking is het verhogen van de efficiëntie van de aanpak en de opbouw van kennis en expertise. De intensiteit van de samenwerking met de verschillende partners is wisselend. Gemeenten werken het meest samen met de politie en het RIEC (60-70% van de gemeenten), gevolgd door andere gemeenten en het OM (50% van de gemeenten). De samenwerking met deze partners wordt overwegend als incidenteel

(ad hoc) gekwalificeerd. 15-20% van de gemeenten spreekt van een meer regelmatige of structurele samenwerking. De belastingdienst wordt niet als een belangrijke samenwerkingspartner wordt genoemd. Het RIEC daarentegen wordt wel als een belangrijke partner gezien. De politie, het OM en andere gemeenten zijn de belangrijkste partners.

Thematisch zijn de meeste samenwerkingscontacten in het kader van de aanpak van hennepteelt (bijna 50% van de gemeenten). De aanpak van mensenhandel, handhavingsknelpunten en milieucriminaliteit (30-40% van de gemeenten) volgen.

De typering van het karakter van de samenwerking verschilt per partner. In de samenwerking met alle partners is de strategische afstemming een belangrijk element. Voor het overige zijn er accentverschillen.

De samenwerking met het RIEC wordt vooral als informatie-uitwisseling getypeerd. Bij de samenwerking met de politie en het OM gaat het volgens gemeenten vooral om afstemming van de uitvoering van de bestuurlijke aanpak. De samenwerking met andere gemeenten heeft geen eenduidig profiel en wisselt waarschijnlijk afhankelijk van het vraagstuk dat zich aandient.

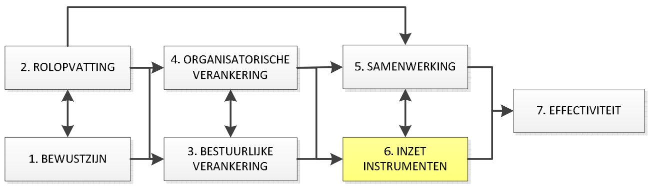
Als het gaat om de informatie-uitwisseling zijn de politie, het RIEC en de eigen organisatie voor circa 70-80% van de gemeenten een belangrijke partner. Andere partners zoals het OM, andere gemeenten of partners spelen minder, dat wil zeggen voor maar circa 30-40% van de gemeenten, een rol. De feitelijke uitwisseling van informatie is meestal ad hoc (per zaak) of via het persoonlijke netwerk.

De samenwerking met de partners wordt over de gehele linie (redelijk tot) goed gewaardeerd.

7 Inzet instrumentarium

7.1 Inleiding

In het kader van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit kunnen gemeenten uiteenlopende instrumenten inzetten. Deze kunnen globaal worden verdeeld in de volgende clusters.



Tabel 7.1: Indicatief overzicht van clusters van instrumenten bestuurlijke aanpak

Instrument	Toelichting
Handhaving Awb en Apv	Last onder bestuursdwang/dwangsom, preventieve dwangsom, intrekken begunstigende beschikking, bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking
Sluiting en onteigening o.g.v. bijzondere wetten	Sluiting op grond van Gemeentewet, Woningwet, Opiumwet en onteigening op grond van Onteigeningswet
Preventieve instrumenten	Voorlichting, toezicht, preventieve doorlichting, weigering vergunning/subsidie, gebruik bestuurlijke rapportage
Lokale invulling beleid en wetgeving	Vaststellen van beleid of opname van instrumenten in lokale regelgeving om georganiseerde criminaliteit tegen te gaan
Wet BIBOB	Uitvoeren BIBOB toets naar aanleiding van aanvraag en eventueel op basis van die toets intrekken, weigeren, stellen van voorwaarden aan de beschikking
Overige instrumenten	opkopen van panden en gemeentelijke herstructurering

Dit hoofdstuk beschrijft of, en zo ja in welke mate, gemeenten deze instrumenten inzetten en hoe effectief zij deze instrumenten achten. BIBOB wordt apart belicht (paragraaf 7.3) omdat dit specifiek voor de bestuurlijke aanpak in het leven is geroepen[34].

7.2 Inzicht en inzet instrumenten

Aan de gemeenten is gevraagd om per verschijningsvorm van georganiseerde criminaliteit aan te geven of en zo ja in welke mate ze de verschillende instrumenten in het kader van de bestuurlijke aanpak hebben ingezet in 2012.

Wisselend zicht op inzet van instrumenten

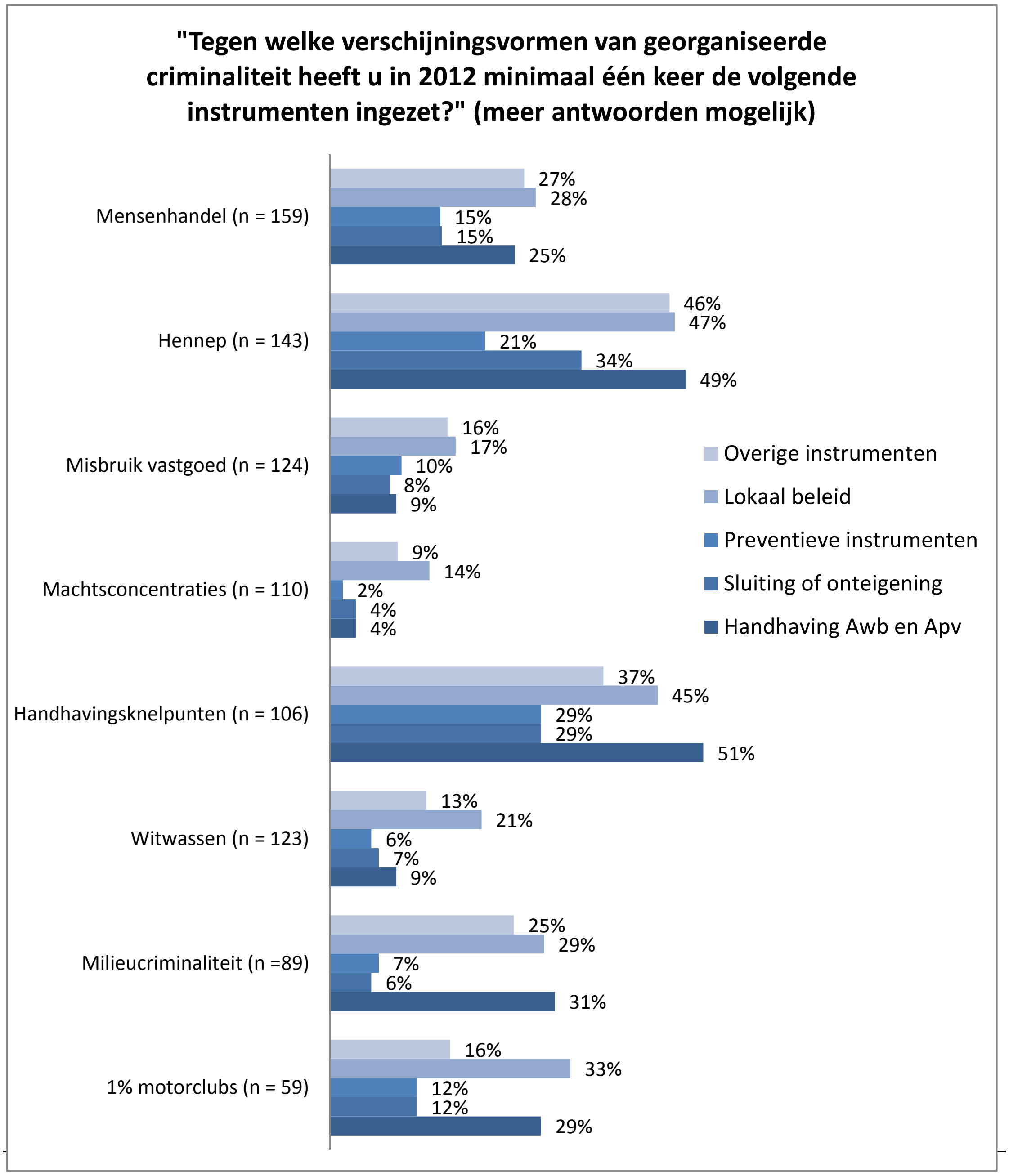
Niet alle gemeenten konden antwoord geven op deze vraag. Het ontbreken van inzicht varieert van minder dan 10% van de gemeenten bij de aanpak van hennepteelt tot meer dan 30% bij de aanpak van milieucriminaliteit[35].

[34] Zie Handboek bestuurlijke aanpak, p.53 e.v.

Meeste inzet instrumenten bij aanpak bij hennepteelt en handhavingsknelpunten

Voor zover gemeenten aangaven wel zicht te hebben op de inzet van instrumenten, is per thema gevraagd aan te geven hoe vaak en welke (clusters van) instrumenten zijn ingezet.[36]

Figuur 7.1: Inzet instrumenten per verschijningsvorm van organiseerde criminaliteit (Percentage gemeenten dat instrumenten minimaal één keer heeft ingezet in 2012; meer antwoorden mogelijk).



[35] Het eerste kan mogelijk worden verklaard doordat 'hennep' bij de veel gemeenten een (politiek en bestuurlijk) prioritair thema is waarvan de uitvoering wordt gemonitord. Voor het hoge percentage 'onbekend' bij milieucriminaliteit zijn twee verklaringen denkbaar. Gemeenten hebben de uitvoering van milieuhandhaving op afstand hebben geplaatst (milieudiensten, omgevingsdiensten) of de aanpak van milieucriminaliteit staat in de organisatie relatief los van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in het algemeen.

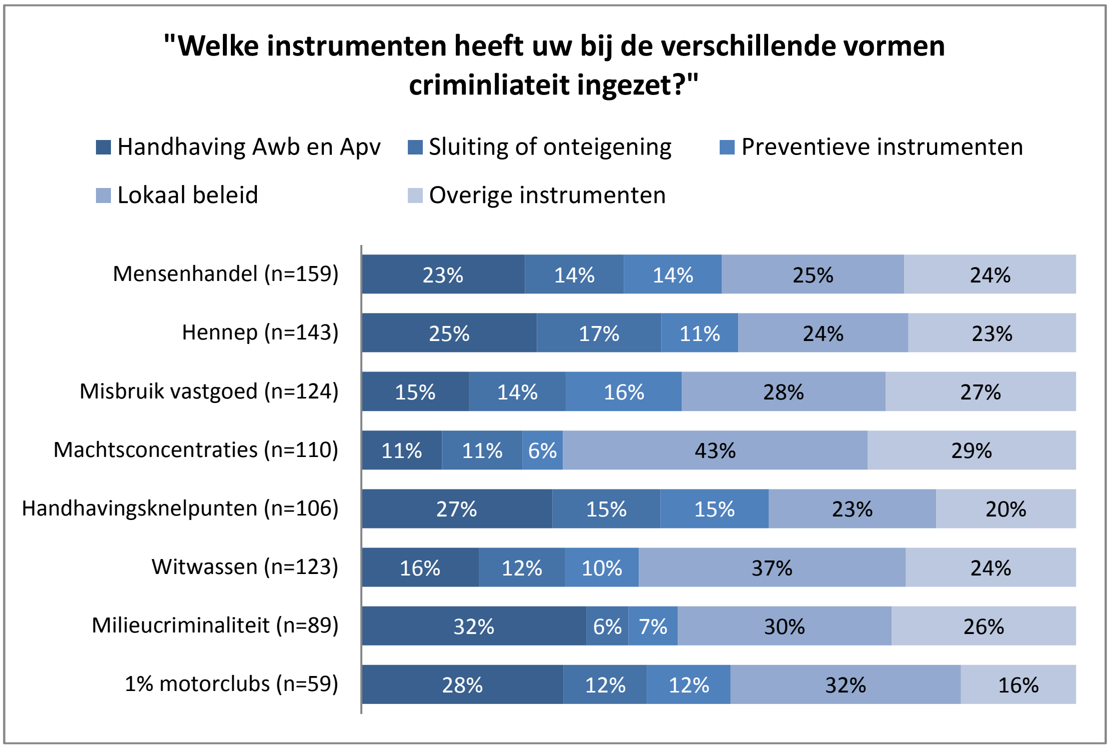
[36] Per thema is gevraagd naar de frequentie van de inzet per jaar, waarbij kon worden gekozen uit de volgende categorieën: 0, < 5, 5-10, 10-25, 25-50, 50-75, 75-100, > 100 keer per jaar.

De inzet van instrumenten verschilt per thema. De minste inzet van instrumenten zien we bij de aanpak van machtsconcentraties: circa 10% van de gemeenten geeft aan hiertoe één of meer keer instrumenten te hebben ingezet. Bij de aanpak van witwaspraktijken en misbruik van vastgoed lig dit iets hoger (15-20% van de gemeenten). De hoogste inzet zien we bij de aanpak van handhavingsknelpunten en hennepteelt: circa de helft van de gemeenten heeft één of meer keren instrumenten ingezet in 2012. Bij de aanpak van mensenhandel, milieucriminaliteit en 1% motorclubs geeft ongeveer een derde van de gemeenten aan in 2012 instrumenten te hebben ingezet in het kader van de bestuurlijke aanpak.

Zekere voorkeur voor instrumenten per thema

De volgende figuur geeft de verhouding tussen de inzet van de verschillende instrumenten per thema weer.

Figuur 7.2: Percentage gemeenten naar verhoudingsgewijze inzet van de verschillende instrumenten per verschijningsvorm van georganiseerde criminaliteit



Uit de figuur blijkt dat alle instrumenten worden ingezet op alle thema's, maar dat er wel duidelijk sprake is van voorkeur voor bepaalde instrumenten. Het handhavend optreden in het kader van de Awb of Apv zien we vooral bij de aanpak van milieucriminaliteit, 1% motorclubs, hennepteelt en handhavingsknelpunten.

Sluiting en onteigening en inzet van preventieve instrumenten komen bij de aanpak van alle thema's voor, maar zijn nergens een dominant instrument. Relatief gezien wordt sluiting of onteigening het meest ingezet bij de aanpak van hennepteelt en handhavingsknelpunten en worden preventieve instrumenten het meest ingezet bij handhavingsknelpunten en de aanpak van misbruik van vastgoed.

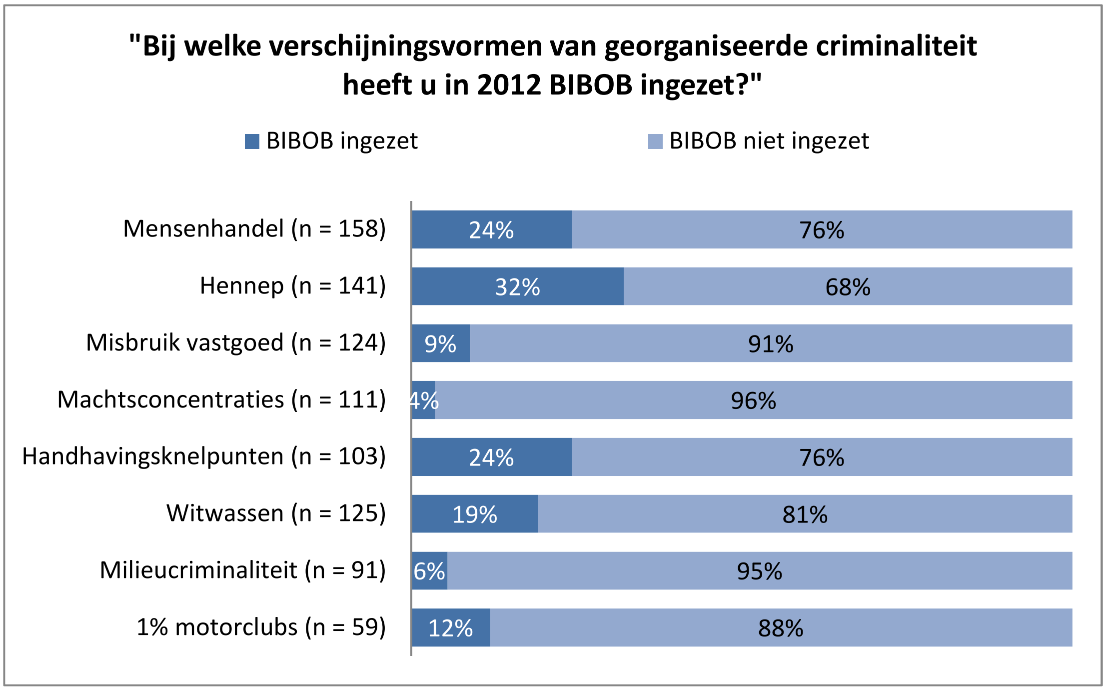
Lokale invulling van beleid en wetgeving wordt bij alle thema's relatief vaak ingezet, in het bijzonder bij de aanpak van machtsconcentraties, witwassen en 1% motorclubs. Ook de overige instrumenten spelen bij de verschillende thema's een belangrijke rol.

Grote gemeenten (50.000 inwoners of meer) blijken vaker gebruik te maken van instrumenten en deze ook frequenter inzetten. Bij de thema's hennep, handhavingsknelpunten en milieucriminaliteit zetten kleine gemeenten (tot 25.000 inwoners) relatief gezien het vaakst (minstens één keer) instrumenten in. Het gaat dan met name om handhaving op grond van de Awb en de Apv.

7.3 Instrumenten Wet BIBOB

Aan gemeenten is ook gevraagd naar de inzet van instrumenten op grond van de Wet BIBOB. Meer specifiek bij welke specifieke verschijningsvormen ze de Wet BIBOB hebben ingezet.

Figuur 7.3: Percentage gemeenten dat per verschijningsvorm van georganiseerde criminaliteit BIBOB heeft ingezet in 2012



Voor zover BIBOB feitelijk wordt ingezet door gemeenten is dat met name in het kader van de aanpak van hennep (32%), mensenhandel (24%) en handhavingsknelpunten (24%). Bij de aanpak van machtsconcentraties (3,6%) en milieucriminaliteit (5,5%) wordt BIBOB door zeer weinig gemeenten ingezet. Voor de meeste thema's geldt dat de BIBOB-instrumenten vaker worden ingezet naarmate de gemeente groter is. Bij de inzet van BIBOB instrumenten op het thema mensenhandel plegen gemeenten met 25.000 tot 50.000 relatief gezien de meeste inzet.

7.4 Effectiviteit instrumenten

Aan de gemeenten is gevraagd op een vierpuntschaal een score te kennen aan de mate waarin de ze de instrumenten effectief achten (niet of nauwelijks tot zeer effectief). De uitkomsten hiervan staan in figuur 7.4 op de volgende pagina.

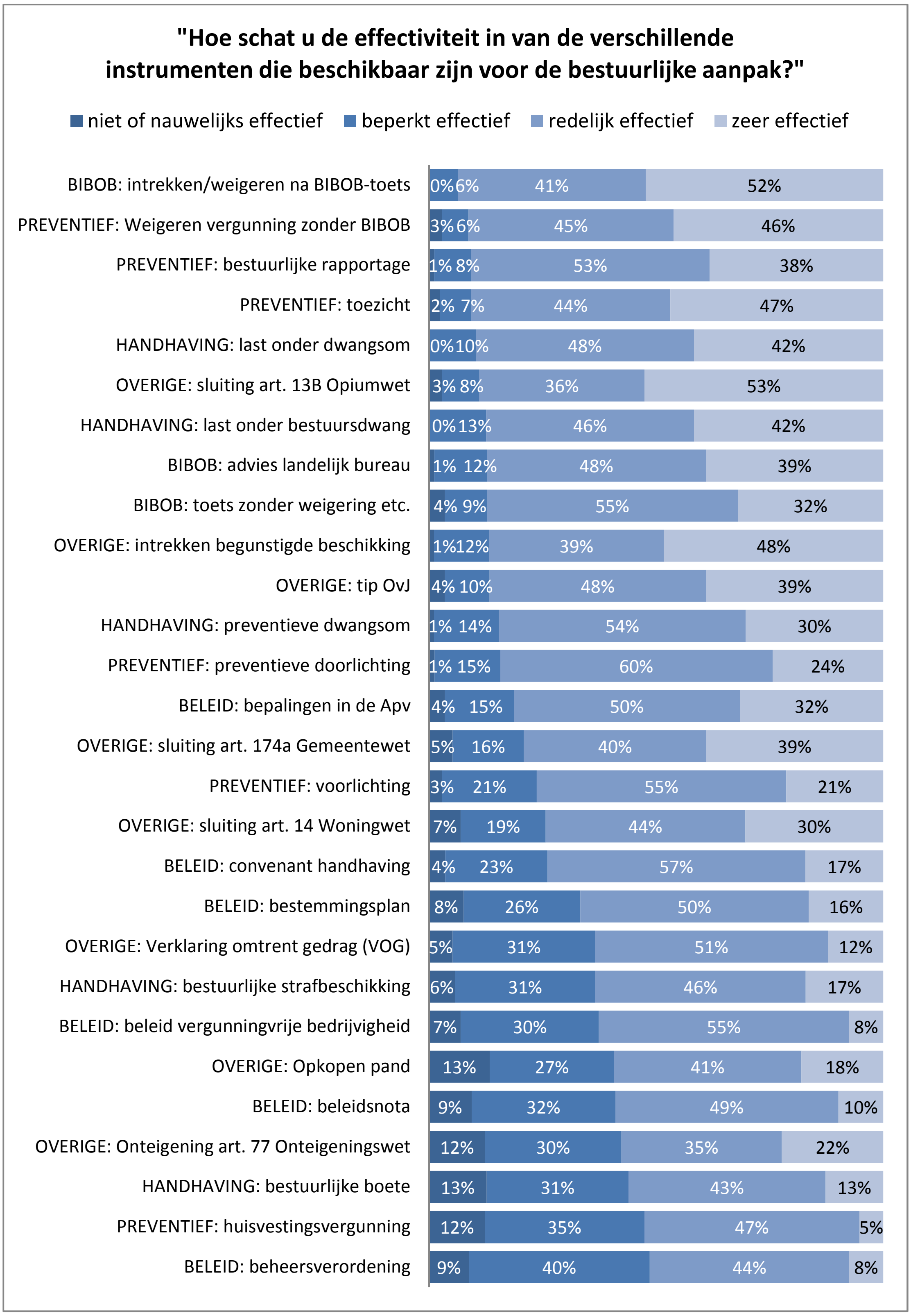
Weigeren vergunning, bestuurlijke rapportage en toezicht meest effectief

Gemeenten vinden het weigeren van een vergunning (al dan niet na een BIBOB-toets) het meest effectieve instrument om georganiseerde criminaliteit te aan te pakken. In de top-tien van meest effectieve instrumenten staan de preventieve instrumenten (weigeren vergunning, toezicht, bestuurlijke rapportage), BIBOB (toets als zodanig, weigeren vergunning etc. na BIBOB-toets, en advies landelijk bureau BIBOB) en Awb (intrekken vergunning etc., last onder dwangsom).

Mogelijkheden lokale invulling beleid en wetgeving minst effectief

Over het geheel vinden gemeenten de mogelijkheden van een lokale invulling van beleid en wetgeving het minst effectief. Dit geldt vooral voor het gebruik van de beheersverordening, het afgeven van huisvestingsvergunningen, beleid(snota's), verklaringen omtrent gedrag en het bestemmingsplan. Wat betreft de instrumenten van de Awb vinden gemeenten de bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking het minst effectief. Ook onteigening en opkopen van panden zijn volgens de gemeenten minder effectieve instrumenten.

Figuur 7.4: Percentage gemeenten naar inschatting van de effectiviteit van de diverse instrumenten die ze kunnen inzetten bij de bestuurlijke aanpak (N=175).



7.5 Samenvattende bevindingen

Niet alle gemeenten hebben goed zicht op de eigen inzet van instrumenten. Het zicht op de inzet bij de aanpak van hennepteelt is bij vrijwel alle gemeenten aanwezig. Het inzicht ten aanzien van de inzet van instrumenten ontbreekt met name bij de aanpak van handhavingsknelpunten en milieucriminaliteit.

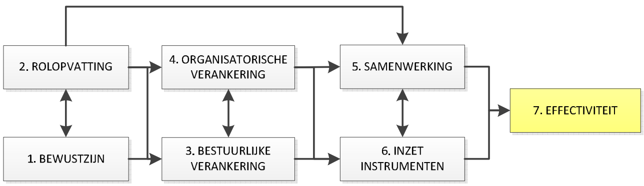
De feitelijke inzet van instrumenten wisselt sterk per thema. Bij de aanpak van hennepteelt en handhavingsknelpunten geeft ongeveer de helft van de gemeenten aan in 2012 minimaal één instrument te hebben ingezet. Bij de aanpak van het misbruik van vastgoed, machtsconcentraties en witwassen is dit aantal gemeenten zeer beperkt (minder dan 20%).

Per instrumenttype en per thema zijn er wel verschillen, ook per gemeentegrootte. In zijn algemeenheid geldt dat de inzet toeneemt naarmate de grootte van gemeenten toeneemt.

De gemeenten vinden het weigeren van een vergunning één van de meest effectieve instrumenten bij de bestuurlijke aanpak. Het palet van instrumenten uit de Wet BIBOB is als geheel volgens de gemeenten het effectiefste cluster aan instrumenten. De lokale invulling van beleid of wetgeving wordt als het minst effectieve cluster instrumenten gezien.

8 Inschatting effecten bestuurlijke aanpak

8.1 Inleiding



Het uiteindelijke doel van de bestuurlijke aanpak is het leveren van een bijdrage aan de bestrijding en het voorkomen van georganiseerde criminaliteit. In hoeverre deze doelen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd de afgelopen jaren, is geen deel van het uitgevoerde onderzoek. Wel is aan de gemeenten gevraagd een score toe te kennen aan de mate waarin ze de bestuurlijke aanpak effectief achten. Daarbij is zowel gevraagd naar het effect van de aanpak op de georganiseerde criminaliteit zelf als naar de (indirecte) gevolgen van de aanpak voor de samenleving. In dit hoofdstuk worden deze ingeschatte effecten beschreven. Tevens is dit het laatste hoofdstuk van het deel waarin de stand van zaken van de bestuurlijke aanpak wordt weergegeven.

8.2 Effecten aanpak op georganiseerde criminaliteit

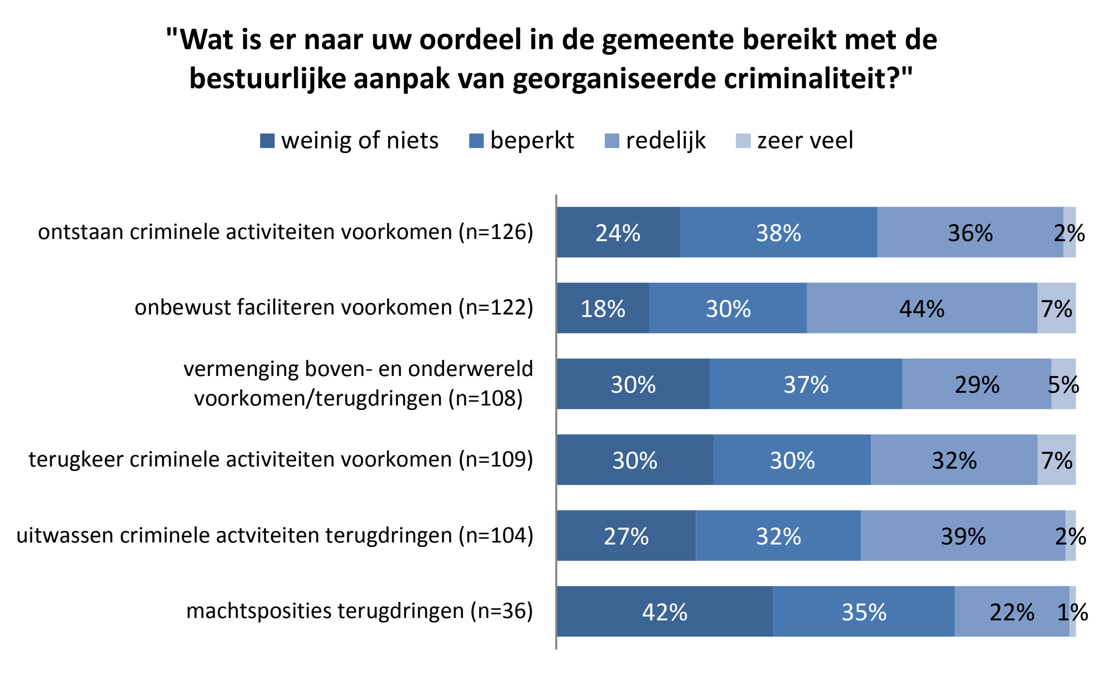
Aan de gemeenten is ten aanzien van de volgende onderwerpen gevraagd of er met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit iets is bereikt:

- Terugdringen van machtsposities die zijn opgebouwd met door criminele activiteiten verdiend kapitaal;
- Terugdringen van de uitwassen aan criminele activiteiten in de gemeente;
- Voorkomen dat dezelfde criminelen/criminele activiteiten die zijn bestreden, terug komen;
- Voorkomen dat vermenging ontstaat tussen boven- en onderwereld;
- Voorkomen dat criminelen onbedoeld en onbewust door de overheid worden gefaciliteerd;
- Voorkomen dat georganiseerde criminele activiteiten van de grond kunnen komen.

Daarbij is een onderscheid gemaakt in:

- Weinig tot niets bereikt: geen zichtbare verbeteringen in de situatie;
- Beperkt iets bereikt: mogelijk dat het in incidentele gevallen heeft gewerkt, maar zeker geen structurele verbetering;
- Redelijk wat bereikt: merkbaar dat crimineel gedrag minder wordt, zonder dat dit eenduidig kan worden herleid tot de bestuurlijke aanpak;
- Veel bereikt: duidelijk waarneembaar dat na inzetten instrumenten criminaliteit is verminderd.

Figuur 8.1: Percentage gemeenten naar inschatting van de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak op georganiseerde criminaliteit.



Vooral iets bereikt bij voorkomen onbewust faciliteren criminele activiteiten

Over de gehele linie zijn gemeenten terughoudend in het toekennen van een groot effect van de bestuurlijke aanpak op de georganiseerde criminaliteit. Minder dan 10% van de gemeenten noemt één of meer onderdelen waarbij sprake is van een aanzienlijk effect van de aanpak. Op vrijwel alle onderdelen geeft de helft of meer van de gemeenten aan dat het effect van de bestuurlijke aanpak (zeer) beperkt is. Op de verschillende onderdelen spreekt 20-40% van een 'redelijk effect' van de bestuurlijke aanpak.

Alleen wat betreft het voorkomen van het onbewust faciliteren van criminele activiteiten door de overheid, geeft iets meer dan de helft van de gemeenten aan dat er met de aanpak (redelijk) iets bereikt is. Het minst bereikt is er volgens de gemeenten in het terugdringen van machtsposities.

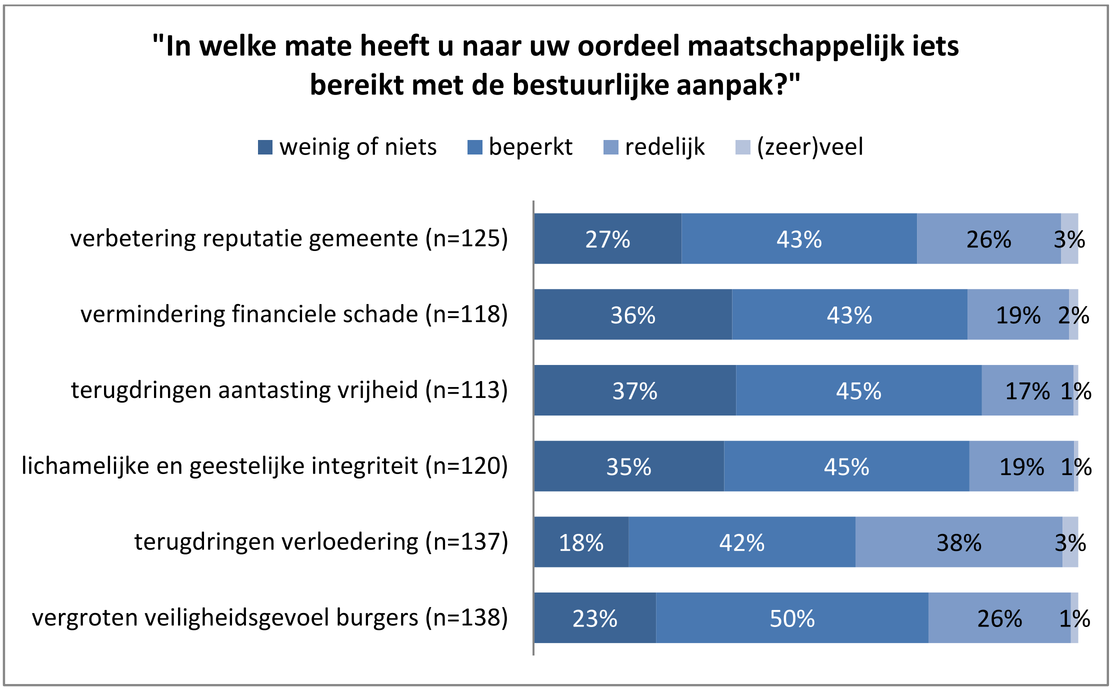
Verschillen tussen gemeenten

Gemeenten tussen de 15.000 en 25.000 inwoners zijn het minst positief over de effecten, gevolgd door gemeenten tussen de 25.000 en 50.000 inwoners. De kleine gemeenten (tot 15.000 inwoners) zijn wat positiever dan voornoemde gemeenten. Daarnaast schatten ze in verhouding met de andere gemeenten het effect voorkoming dat vermenging ontstaat tussen boven- en onderwereld wat hoger in. Grote gemeenten, 50.000 inwoners of meer, zijn het positiefst.

8.3 Effecten aanpak voor de samenleving

Aan de gemeenten is ook gevraagd hoe zij het effect van de bestuurlijke aanpak op de samenleving inschatten. Dit kan zowel gaan om indirecte effecten (door terugdringen van bepaalde vormen van criminaliteit een vermindering van verloedering), als om directe effecten (doordat burgers zien dat de gemeente actief is, wordt het veiligheidsgevoel verhoogd).

Figuur 8.2: Percentage gemeenten naar inschatting van de betekenis van bestuurlijke aanpak voor de samenleving.



Effect voor samenleving beperkt

Over de gehele linie heeft de bestuurlijke aanpak volgens de gemeenten maar beperkt iets opgeleverd voor de samenleving. Voor zover er wat bereikt is, geldt dit vooral het terugdringen van verloedering van wijken en buurten (40% van de gemeenten spreekt van een redelijk tot veel bereikt). Ongeveer 30% van de gemeenten ziet daarnaast enige positieve invloed op de reputatie van de gemeente en het veiligheidsgevoel bij burgers.

Ook over wat in de samenleving bereikt is met de bestuurlijke aanpak zijn de grote gemeenten (boven de 50.000 inwoners) positiever dan de andere gemeenten.

8.4 Samenvattende bevindingen

Gemeenten kennen aan de bestuurlijke aanpak over de gehele linie een beperkt tot redelijk effect op de georganiseerde criminaliteit toe. Het meeste wordt volgens hen bereikt bij het

voorkomen dat de overheid onbewust criminele activiteiten faciliteert. Het minste wordt er volgens hen bereikt bij het terugdringen van machtsposities.

Wat betreft de betekenis van de bestuurlijke aanpak voor de samenleving zijn de gemeenten terughoudend. Over de gehele linie ziet circa 70% van de gemeenten weinig of geen effect van de aanpak. Het meeste wordt volgens de gemeenten bereikt bij het terugdringen van verloedering.

Over het geheel genomen zijn grotere gemeenten positiever over het effect van de bestuurlijke aanpak dan kleinere gemeenten.

DEEL III: Vergelijkende analyses

9 Regionale vergelijking gemeenten

9.1 Inleiding

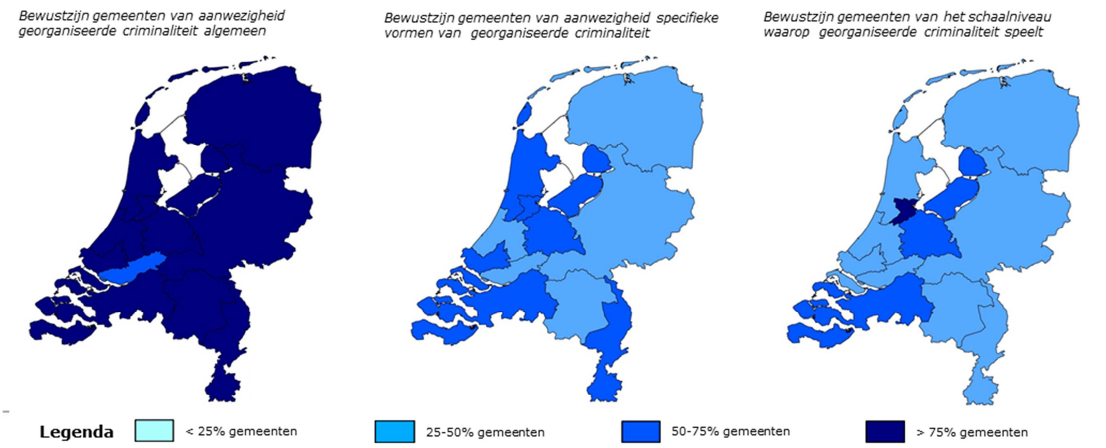
In het voorgaande is de stand van zaken in de bestuurlijke aanpak geschetst bij de gemeenten als totaal en onderscheiden naar gemeentegrootte. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de verschillen tussen gemeenten onderscheiden naar regio.

Omdat het aantal, profiel en respons van de gemeenten per regio varieert, moet aan de schets in dit hoofdstuk een *indicatieve* waarde worden toegekend. Vanwege de lage item-respons op de vragen over samenwerking, wordt dat aspect in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten.

9.2 Bewustzijn en zicht op criminaliteit

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat het bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit over de hele populatie hoog is. In algemene zin zijn er daarbij – met uitzondering van de gemeenten in de voormalige RIEC-regio Zuid-Holland Zuid - geen in het oog springende verschillen tussen de regio's.

Figuur 9.1: Per regio de mate waarin gemeenten zich bewustzijn van de aanwezigheid georganiseerde criminaliteit



We zien wel verschillen in het bewustzijn van de aanwezigheid van specifieke vormen van georganiseerde criminaliteit (komen deze specifieke vormen voor?) en het schaalniveau waarop georganiseerde criminaliteit zich afspeelt (heeft de gemeente er zicht op de criminaliteit zich vooral lokaal en/of regionaal afspeelt?). Het bewustzijn van de aanwezigheid van specifieke vormen is er bij meer dan de helft van de gemeenten in de RIEC-regio's Noord-Holland, Amsterdam-Amstelland, Midden-Nederland, Rotterdam-Rijnmond, Zuid-West-Nederland en Limburg. In de overige regio's is dat er bij een kwart tot de helft van de gemeenten. Het bewustzijn over het schaalniveau waarop

georganiseerde criminaliteit speelt is het hoogst bij de gemeenten in de regio's Amsterdam-Amstelland, Midden-Nederland en Zuid-West Nederland.

9.3 Bestuurlijke verankering

Prioriteiten

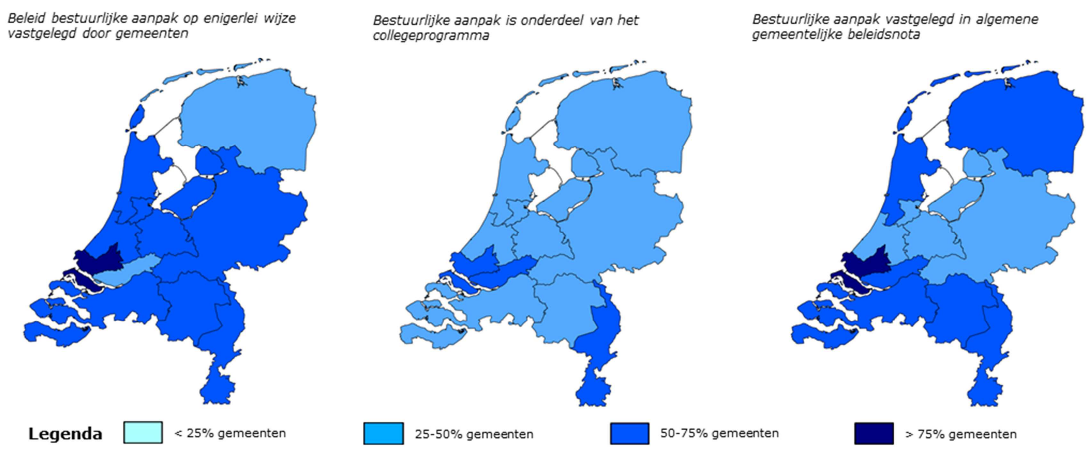
Inhoudelijk gezien is in alle regio's de aanpak van hennepteelt de hoogste gemeentelijke prioriteit bij de bestuurlijke aanpak. Dit met uitzondering van de gemeenten in Amsterdam-Amstelland. Daar is dit mensenhandel. Mensenhandel behoort ook bij de gemeenten in de andere regio's, met uitzondering van die in Limburg en Zuid-West Nederland tot de top-3 prioriteiten. Machtsconcentraties, milieucriminaliteit en de aanpak van 1% motorclubs behoort in geen enkele regio tot de drie hoogste prioriteiten van de gemeenten. Bij misbruik van vastgoed, handhavingsknelpunten en witwassen verschillen de prioriteiten van de gemeenten per regio:

- Misbruik van vastgoed: vooral prioriteit van de gemeenten in de regio's Haaglanden, Noord-Nederland en Limburg
- Handhavingsknelpunten: vooral prioriteit van de gemeenten in Midden Nederland, Oost Nederland en Zuid-West Nederland
- Witwassen: vooral prioriteit van de gemeenten in Limburg en Zuid-West Nederland.

Formalisering algemeen beleid bestuurlijke aanpak

Landelijk gezien heeft ongeveer twee derde van de gemeenten de bestuurlijke aanpak op enigerlei wijze (collegeprogramma, beleidsnota) vastgelegd (zie hoofdstuk 4). We zien hier wel enige verschillen tussen de gemeenten per regio.

Figuur 9.2: Per regio de mate waarin gemeenten beleid inzake bestuurlijke aanpak hebben vastgelegd

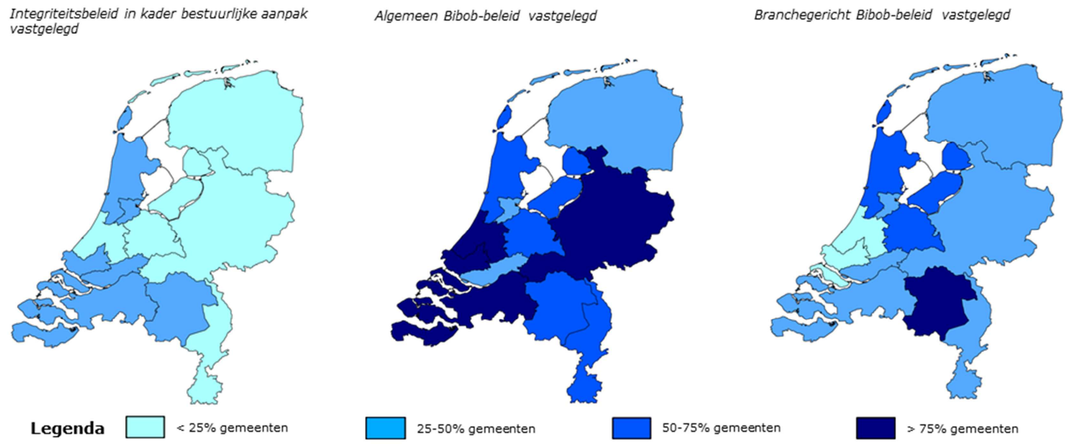


De regio waar de meeste gemeenten de bestuurlijke aanpak hebben vastgelegd is Rotterdam-Rijnmond (90%). De regio waar de minste gemeenten dit hebben gedaan is Noord (38%). In drie regio's, te weten Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland Zuid (nu samen één nieuwe regio) en Limburg, heeft meer dan de helft van de gemeenten de bestuurlijke aanpak vastgelegd in het collegeprogramma. Rotterdam-Rijnmond is de enige regio waar meer dan driekwart van de gemeenten het beleid in een algemene nota heeft vastgelegd. In de regio's Haaglanden, Midden Nederland en Oost Nederland heeft minder dan de helft van de gemeenten het beleid vastgelegd.

Formalisering integriteitsbeleid en BIBOB-beleid

Landelijk gezien heeft bijna een derde van de gemeenten specifiek integriteitsbeleid in het kader van de bestuurlijke aanpak vastgesteld. Hierin is enige regionale spreiding waar te nemen. Gemeenten in de regio's Noord-Holland, Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond/Zuid-Holland Zuid, Zuid-West Nederland en Oost Brabant hebben vaker een dergelijk beleid vastgesteld dan andere gemeenten.

Figuur 9.3: Per regio de mate waarin gemeenten specifiek integriteitsbeleid voor de bestuurlijke aanpak en BIBOB-beleid hebben vastgelegd



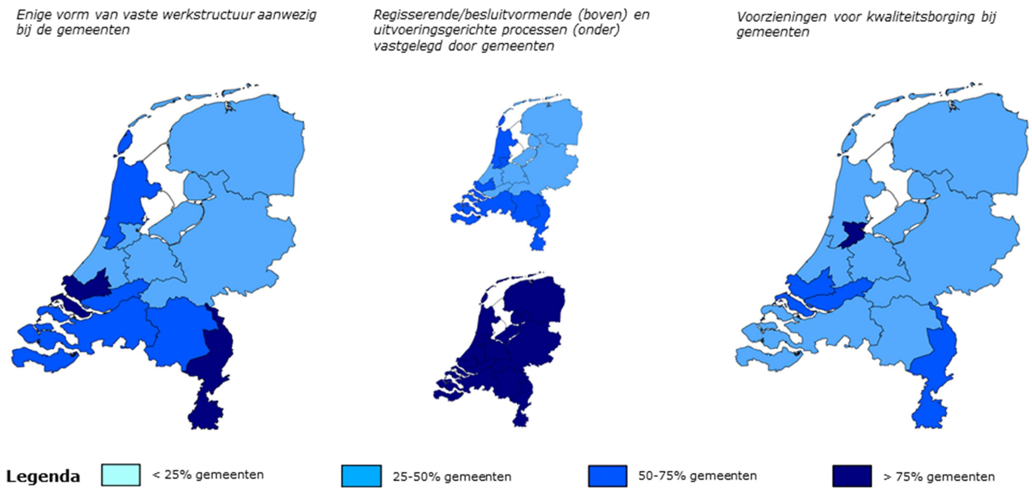
Op het totaal heeft 71% van de gemeenten algemeen en 44% branchegericht BIBOB-beleid vastgesteld. We zien hier duidelijke verschillen tussen de gemeenten in de verschillende regio's. In de regio's Haaglanden, Rotterdam-Rijnmond, Zuid-West Nederland en Oost Nederland is dit meer dan driekwart van de gemeenten. In de regio's Amsterdam-Amstelland, Zuid-Holland Zuid en Noord is dat minder dan de helft. Wat betreft het branchegericht BIBOB-beleid heeft alleen in de regio Brabant Oost meer dan driekwart van de gemeenten dit vastgelegd. In de regio's Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond heeft minder dan een kwart branchegericht BIBOB-beleid vastgelegd.

9.4 Organisatorische verankering

Werkstructuur, werkprocessen en kwaliteitsborging

Landelijk heeft 59% van de gemeenten een min of meer vaste werkstructuur in de vorm van vaste projectteams, een netwerkstructuur of organisatorische eenheid (afdeling, team) waarbinnen de bestuurlijke aanpak gestalte krijgt. Tussen de regio's zijn aanzienlijke verschillen in de mate waarin gemeenten over zo'n werkstructuur beschikken. In de regio's Rotterdam-Rijnmond en Limburg heeft rond de 90% van de gemeenten zo'n min of meer vaste werkstructuur. In de regio's Haaglanden, Amsterdam-Amstelland, Midden-Nederland, Oost-Nederland en Noord-Nederland is dat minder dan de helft van de gemeenten.

Figuur 9.4: Per regio de mate waarin gemeenten een werkstructuur hebben voor de bestuurlijke aanpak, werkprocessen hebben vastgelegd en voorzieningen hebben om de kwaliteit van organisatie en uitvoering te borgen.



Landelijk vindt bij circa 80% van de gemeenten de ambtelijke aansturing van de bestuurlijke aanpak door één coördinator of leidinggevende plaats. Bij de overige gemeenten zijn dit er twee over meer. Regionaal zijn hierin wat verschillen. In Limburg hebben alle gemeenten één eindverantwoordelijke voor de bestuurlijke aanpak. In de regio's Rotterdam-Rijnmond, Noord-Holland en Noord heeft ongeveer een derde van de gemeente meerdere (eind)verantwoordelijken.

In hoofdstuk 5 hebben we vastgesteld dat landelijk 89% van de gemeenten de uitvoeringsgerichte processen heeft beschreven en 48% de regie-voerende en besluitvormende processen. Wat het eerste betreft zijn er geen in het oog springende verschillen tussen de regio's. De regie-voerende en besluitvormende processen zijn door meer dan de helft van de gemeenten in de regio's Noord-Holland (56%), Amsterdam-

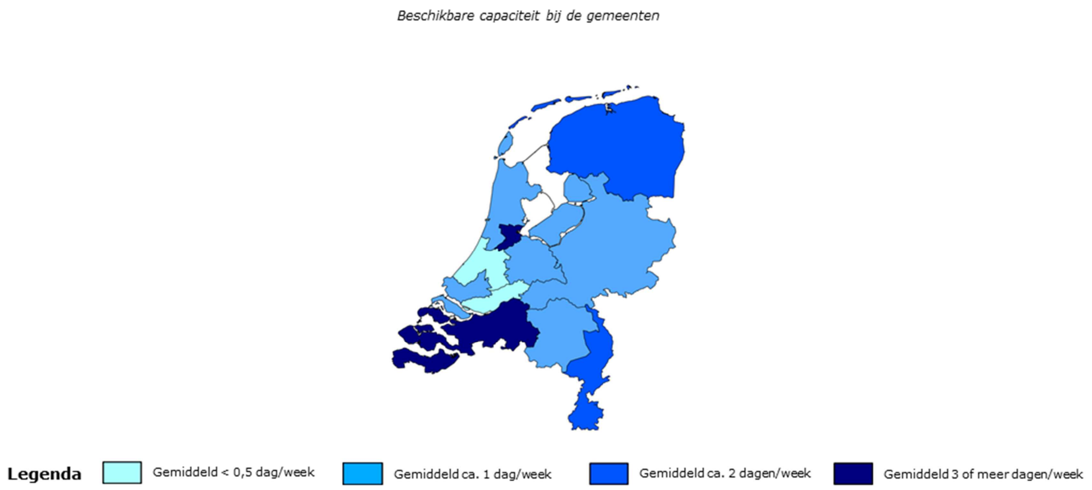
Amstelland (67%), Rotterdam-Rijnmond (70%), Zuid-West Nederland (53%), Oost-Brabant (64%) en Limburg (66%) vastgelegd.

Wat betreft de kwaliteitsborging bij de bestuurlijke aanpak in de vorm van periodieke evaluaties, collegiale toetsing of cursus- en opleidingsmogelijkheden heeft landelijk 40% van de gemeenten voorzieningen getroffen. In de regio's Amsterdam-Amstelland (83% van de gemeenten), Rotterdam-Rijnmond (60%), Zuid-Holland Zuid (53%) en Limburg (51%) geeft meer dan de helft van de gemeenten aan dat ze dergelijke voorzieningen hebben.

Beschikbare capaciteit

Gemeenten hebben landelijk gemiddeld circa 0,5 fte beschikbaar specifiek voor de bestuurlijke aanpak. Dit komt neer op een inzet van 2-3 dagen per week, mede afhankelijk van de gemeentegrootte.

Figuur 9.5: Per regio bij gemeenten gemiddeld beschikbare capaciteit voor de bestuurlijke aanpak



Tussen de regio's zijn er aanzienlijke verschillen. De gemeenten in de regio's Haaglanden en Zuid-Holland Zuid hebben gemiddeld genomen de minste capaciteit beschikbaar: minder dan een halve dag per week. Over de meeste capaciteit beschikken de gemeenten in de regio Amsterdam-Amstelland, Zuid-West Nederland, Noord en Limburg.

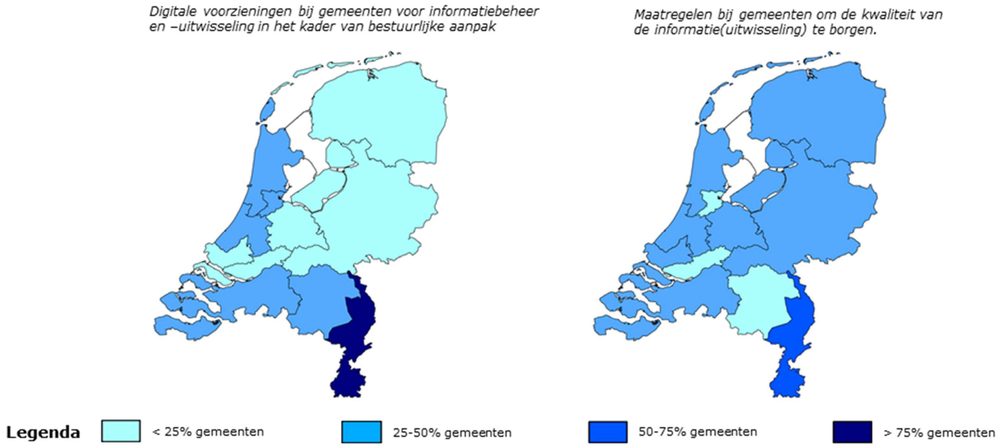
Digitale voorzieningen informatiebeheer

Landelijk geeft 30% van de gemeenten aan specifieke digitale voorzieningen te hebben voor het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling in het kader van de bestuurlijke aanpak. Van de gemeenten geeft 39% aan ook voorzieningen te hebben om de kwaliteit van de digitale informatie(uitwisseling) te borgen. Onder meer door standaardisatie van

formats, afspraken over informatie-uitwisseling en afspraken en technische voorzieningen om de privacy van personen te waarborgen.

Regionaal gezien geven de gemeenten in Limburg het vaakst aan over specifieke voorzieningen te beschikken (79%). De gemeenten in de regio's Rotterdam-Rijnmond (13%), Zuid-Holland Zuid (10%), Midden-Nederland (11%), Oost-Nederland (20%) en Noord-Nederland (7%) het minst vaak.

Figuur 9.6: Per regio de mate waarin gemeenten beschikken over digitale voorzieningen voor het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling en de mate waarin er maatregelen zijn genomen om de kwaliteit van de digitale informatie(uitwisseling) te borgen.

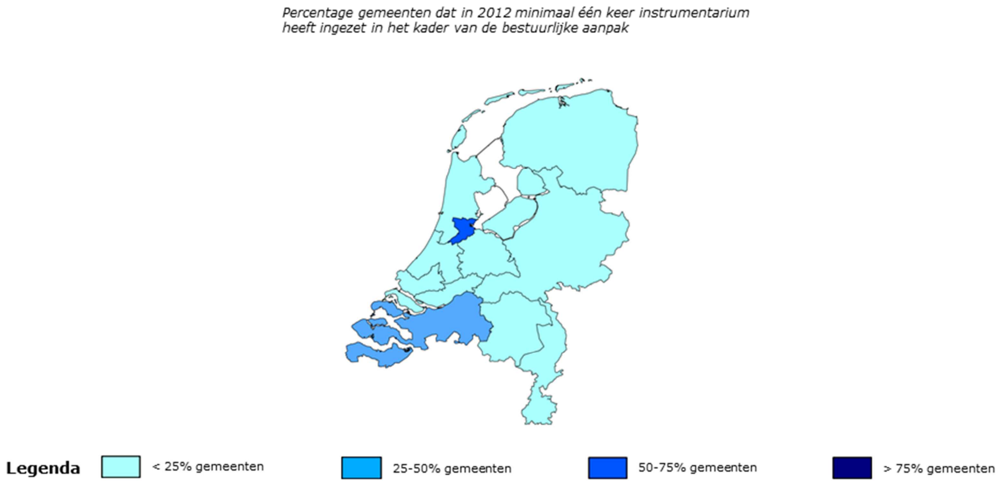


Ook in de voorzieningen om de kwaliteit van de informatie(-uitwisseling) te borgen zijn erg verschillen. In de regio's Amsterdam-Amstelland, Zuid-Holland Zuid en Oost-Brabant geeft minder dan 25% van de gemeenten aan over dergelijke voorzieningen te beschikken. De gemeenten in Limburg (64%) geven het vaakst aan daar wel over te beschikken.

9.5 Inzet instrumenten

Landelijk gezien laat de inzet van instrumenten een zeer wisselend beeld zien en is er sprake van een zekere voorkeur voor bepaalde instrumenten, afhankelijk van de thematiek. Landelijk worden het meest frequent instrumenten ingezet bij de aanpak van hennepteelt en handhavingsknelpunten. Vanwege beperkingen in de respons is bij de vergelijking van de gemeenten tussen de regio's alleen gekeken of er verschillen zijn in de inzet van instrumenten in het algemeen.

Figuur 9.7: Per regio het percentage gemeenten dat in 2012 minimaal één keer een instrument heeft ingezet in het kader van de bestuurlijke aanpak.



In 2012 heeft 21% van alle gemeenten één of meer keer instrumenten in het kader van de bestuurlijke aanpak ingezet. Voor de gemeenten in de meeste regio's ligt de inzet van instrumenten in een zelfde orde van grootte. Er zijn twee regio's, te weten Amsterdam-Amstelland (53%) en Zuid-West Nederland (35%) waar meer gemeenten aangeven instrumenten ingezet te hebben.

9.6 Samenvattende bevindingen

Over het geheel zijn de regio's uitgaande van de kenmerken van de gemeenten *indicatief* in drie groepen in te delen.

De regio's met gemeenten met **relatief veel structuur** in de bestuurlijke aanpak: de gemeenten worden gekenmerkt door een hoog bewustzijn, vastgesteld beleid, een min of meer vaste werkstructuur, relatief veel capaciteit, beschreven werkprocessen en basis-informatievoorzieningen en inzet van instrumenten. Dit betreft de gemeenten in de regio's Noord-Holland, Zuid-West Nederland, Oost-Brabant en Limburg.

Regio's met gemeenten met een **relatief beperkte structuur** in de bestuurlijke aanpak. Ze worden gekenmerkt door het vaker ontbreken van vastgesteld beleid, het ontbreken van een omlijnde werkstructuur en werkprocessen, relatief minder capaciteit en voorzieningen voor het informatiebeheer. Dit betreft de gemeenten in de regio's Haaglanden, Midden-Nederland, Oost-Nederland, Noord-Nederland[37] en (de voormalige regio) Zuid-Holland Zuid.

[37] De gemeenten in Noord-Nederland beschikken wel over relatief veel capaciteit vergeleken met andere gemeenten.

Regio's met gemeenten met sterk **wisselende structuur** in de bestuurlijke aanpak. Deze worden erdoor gekenmerkt dat sommige zaken wel en andere zaken niet gestructureerd zijn. Dit geldt voor de gemeenten in de regio's Amsterdam-Amstelland en (de voormalige regio) Rotterdam-Rijnmond.

10 Vergelijking 2009 en 2012

10.1 Inleiding

In de nulmeting is de stand van zaken in bestuurlijke aanpak over 2009 vastgelegd. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de meting over 2012 daarmee vergeleken. Er worden drie verschillende typen vergelijkingen gemaakt:

- Cijfermatige vergelijking 2009-2012 van de feitelijke deelname en beschikbare capaciteit bij de RIEC's (bron: RIEC's en ministerie van V&J)
- Vergelijking 2009-2012 op basis van de bevindingen in de rapportage over 2009 en de bevindingen over 2012 zoals beschreven in de hoofdstukken 3 tot en met 8.
- Vergelijking van de antwoorden van de gemeenten die zowel in de onderzoeken over 2009 als over 2012 voorkomen. Dit gaat om 223 gemeenten.

Voor zover slechts indicatieve conclusies kunnen worden getrokken uit de vergelijking, wordt dat apart aangegeven. In bijlage 3 is staat een nadere uitleg op de wijze van vergelijking.

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk vergeleken:

- de kenmerken van de RIEC's (paragraaf 10.2)
- het bewustzijn van georganiseerde criminaliteit (paragraaf 10.3)
- het beleid inzake bestuurlijke aanpak (paragraaf 10.4)
- het BIBOB-beleid (paragraaf 10.5)
- de samenwerking (paragraaf 10.6)
- de inzet van instrumenten (paragraaf 10.7).

Het hoofdstuk sluit af met samenvattende bevindingen.

10.2 Kenmerken RIEC's

In deze paragraaf vatten we kort de belangrijkste verschillen in de kenmerken van de RIEC's en RIEC-samenwerking tussen 2009 en 2012 samen. Specifiek gaan we in op de verandering in de dekkingsgebieden, de deelname door gemeenten en de beschikbare capaciteit bij de RIEC´s.

Dekkingsgebieden RIEC's

In 2009 waren er elf RIEC's waarvan het RIEC Gelderland-Midden-/Zuid nog niet operationeel was.[38] Per 1 januari 2013 zijn er tien RIEC's die qua dekkingsgebied overeen komen met de nieuwe regionale eenheden van de nationale politie. Sinds de nulmeting zijn de volgende verschuiving opgetreden in de dekkingsgebieden van de RIEC's:

- 2011: De RIEC's Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid zijn opgegaan in het RIEC Oost-Nederland.
- 2012: Het RIEC Noord-Holland is in 2012 opgesplitst in het RIEC Amsterdam-Amstelland en het nieuwe RIEC Noord-Holland. Een deel van het RIEC Zuid-West Nederland en het RIEC Zuid-Oost Brabant zijn in 2012 opgegaan in het RIEC Brabant Oost.
- 2013: De RIEC's Zuid-Holland Zuid en Rotterdam-Rijnmond zijn per 1 januari 2013 gefuseerd in het RIEC Rotterdam[39].

Deelname gemeenten en bekendheid met (inhoud) plannen RIEC's

In 2009 was 59% van de Nederlandse gemeenten aangesloten bij een RIEC. In 2012 is dit 93%[40]. Dit is een forse toename. In tabel 10.1 is – voor zover door de herindeling van de dekkingsgebieden mogelijk – de aansluiting per RIEC-gebied samengevat.

Tabel 10.1: Vergelijking 2009 en 2012 van het percentage gemeenten dan deelneemt in een RIEC (Bron Twijnstra Gudde & CapGemini en ministerie van V&J)

	Alle RIEC's	Amsterdam-Amstelland	Haaglanden-Hollands midden	Limburg	Midden Nederland	Noord Nederland	Noord-Holland	Oost Nederland	Oost-Brabant	Rotterdam Rijnmond	Zuidholland-zuid	Zuidwest Nederland
2009	*59%*	*	100%	61%	18%	100%	33%	58%	0%**	100%	86%	68%
2012	*93%*	100%	100%	100%	54%	100%	100%	94%	90%	100%	100%	100%
N (2012)	*(381)*	(6)	(34)	(33)	(22)	(62)	(38)	(76)	(37)	(33)		(39)

* Amsterdam-Amstelland maakt in 2009 onderdeel van het RIEC Noord-Holland.

** Percentage van voormalig RIEC Zuidoost Brabant.

Eind 2012 zijn alleen in de regio's Midden Nederland, Oost Nederland en Oost Brabant nog niet alle gemeenten aangesloten bij een RIEC.

---

[38] Noord-Nederland, Oost-Nederland, Midden-Nederland, Noord-Holland, Haaglanden/Hollands Midden, Zuid-Holland Zuid, Zuidwest Nederland, Limburg, Zuidoost-Brabant, Rotterdam Rijnmond en Gelderland-Midden/-Zuid.

[39] Omdat dit onderzoek de situatie ultimo 2012 betreft, zijn de resultaten van de gemeenten uit de regio Zuidholland Zuid en Rotterdam Rijnmond apart weergegeven. Deze regio's zijn per 1 januari 2013 gefuseerd.

[40] Cijfers afkomstig van het ministerie van VenJ. Per 1 april 2013 is het percentage gestegen naar 94,4%.

Beschikbare capaciteit RIEC's.

In 2009 was er bij de RIEC's 43,8 fte aan capaciteit beschikbaar. Per 100.000 inwoners varieerde de capaciteit van de RIEC's tussen de 0,2 en 0,9 fte. In 2012 hebben de RIEC's totaal een capaciteit van 133,3 fte ter beschikking. Een toename van 89,5 fte ten opzichte van 2009. Per 100.000 inwoners varieert de capaciteit van de RIEC's in 2012 tussen de 0,4 en 1,5. Gemiddeld is dit een toename van 0,3 fte per 100.000 inwoners. In onderstaande tabel is de formatie per RIEC in 2009 en 2012 omschreven.

Tabel 10.2a: Beschikbare capaciteit per RIEC in 2009 en 2012 in fte en fte per 100.000 inwoners (Bron Twijnstra Gudde & CapGemini 2010 en Ministerie van V&J)

	Alle RIEC's	Amsterdam-Amstelland	Haaglanden-Hollands midden	Limburg	Midden Nederland	Noord Nederland	Noord-Holland	Oost Nederland	Oost-Brabant	Rotterdam Rijnmond	Zuidholland-zuid	Zuidwest Nederland
2009	*43,8*	*	7,0	9,0	3,4	5,4	21,0**	7,3**	2,5***	6,5	2,6	9,9
2012	*133,3*	5,0	11,2	14,4	8,3	11,4	11,0	14,0	19,0	13,0	7,0	19,0

* Amsterdam-Amstelland is in 2009 meegenomen in de formatie van Noord-Holland

** Formatie van het voormalige RIEC's Oost Nederland, exclusief de formatie van het toenmalige Gelderland Midden en Zuid. De laatste was nog niet operatoneel in 2009. In 2012 verricht in Oost Nederland een medewerker van de belastingdienst ook werkzaamheden voor het RIEC Oost Nederland, deze inzet is lastig uit te drukken in fte en daarom niet opgenomen in deze tabel.*** Percentage van het voormalige Zuidoost Brabant.

Tabel 10.2b: Beschikbare capaciteit per RIEC in 2009 en 2012 per 100.000 inwoners (Bron Twijnstra Gudde & CapGemini 2010 en Ministerie van V&J)

	Alle RIEC's	Amsterdam-Amstelland	Haaglanden-Hollands midden	Limburg	Midden Nederland	Noord Nederland	Noord-Holland	Oost Nederland	Oost-Brabant	Rotterdam Rijnmond	Zuidholland-zuid	Zuidwest Nederland
2009	*0,49*	*	0,40	0,8	0,19	0,32	0,87	0,38	0,34	0,53	0,54	0,48
2012	*0,81*	0,52	0,62	1,28	0,44	0,66	0,74	0,44	1,37	1,03	1,45	1,30

* Amsterdam-Amstelland is in 2009 meegenomen in de formatie van Noord-Holland

** Formatie van het voormalige RIEC's Oost Nederland, exclusief de formatie van het toenmalige Gelderland Midden en Zuid. De laatste was nog niet operatoneel in 2009.

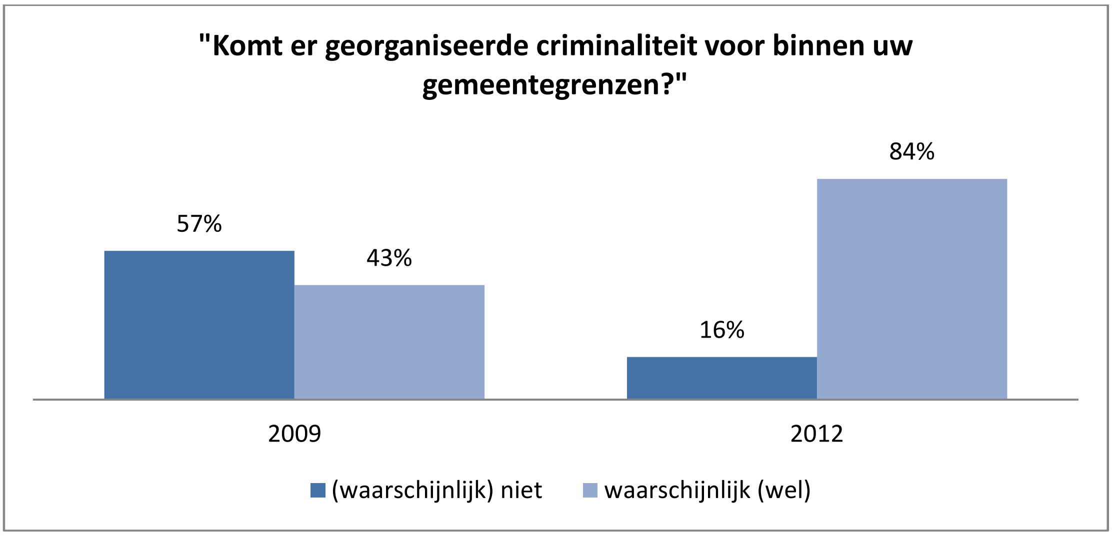
*** Percentage van het voormalige Zuidoost Brabant.

10.3 Bewustzijn aanwezigheid criminaliteit

Een van de opgaven van de RIEC's is het bevorderen van het bestuurlijk bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit. In 2009 gaf 39% van de gemeenten aan zich bewust te zijn van de aanwezigheid van enige vorm van georganiseerde criminaliteit. In de meting van 2012 (n = 313) geeft 84% van de gemeenten aan dat er (waarschijnlijk) georganiseerde criminaliteit voorkomt. Dit lijkt een forse toename van het bewustzijn.

Van deze gemeenten gaven er in 2009 126 aan niet bekend te zijn met of indicaties te hebben van georganiseerde criminaliteit. Van deze groep geven er in 2012 96 oftewel 76% aan daar nu wel (waarschijnlijke) indicaties van te hebben. Voor de gemeenten die in beide metingen voorkomen (n=223) is dit percentage 84%, gelijk aan het percentage van de totale steekproef in 2012 (n=313). De conclusie lijkt daarmee gerechtvaardigd dat het bestuurlijk bewustzijn sterk is gestegen.

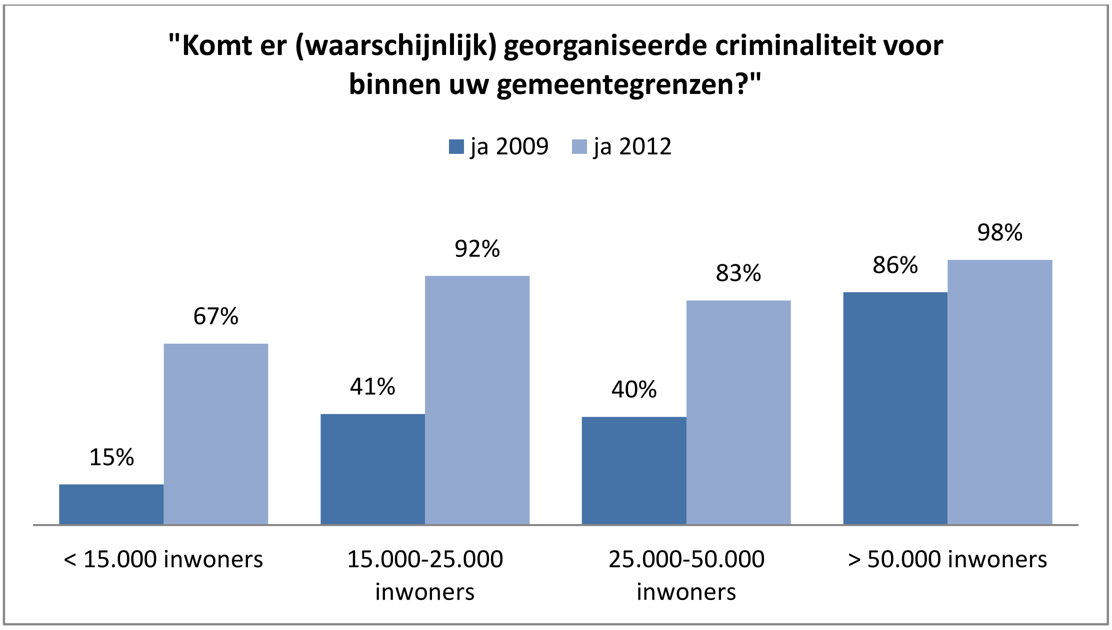
Figuur 10.1: Verschuivingen percentage gemeenten dat zich in 2009 en 2012 bewust is van de (waarschijnlijke) aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit (gemeenten die zowel in de steekproef van 2009 als 2012 voorkomen; n = 223)



Bewustzijn naar gemeentegrootte

Als we kijken naar gemeentegrootte, dan lijkt sprake te zijn van een sterke stijging van het bewustzijn bij alle gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Bij de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners was het bewustzijn al hoog. Aangezien hier alleen een vergelijking kon worden gemaakt met de gegevens uit de rapportage over 2009 en niet op respondentniveau en bovendien de N over 2009 niet kon worden achterhaald, is deze conclusie indicatief.

Figuur 10.2: Vergelijking percentage gemeenten naar gemeentegrootte dat zich in 2009 en 2012 bewust is van de (waarschijnlijke) aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit (vergelijking separate steekproeven; n 2012 = 378; n 2009 = onbekend).*



* In de rapportage van de nulmeting is geen N vermeld; deze kon ook niet worden gereconstrueerd uit de dataset van de nulmeting.

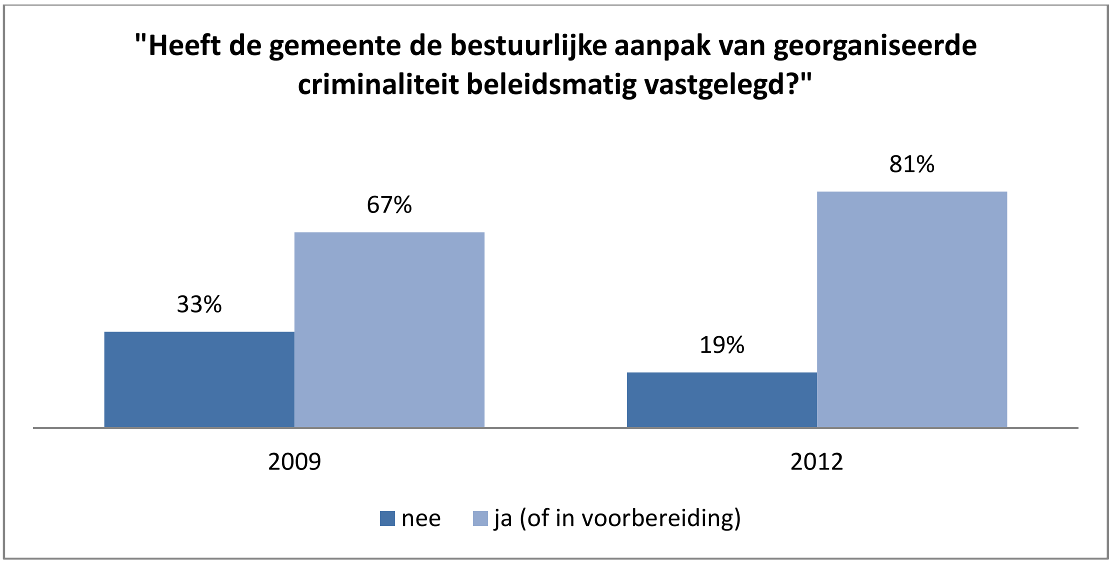
10.4 Algemeen beleid inzake bestuurlijke aanpak

In de nulmeting is gekeken naar de mate waarin gemeenten algemeen beleid hadden vastgesteld of in voorbereiding hadden inzake de bestuurlijke aanpak en de Wet BIBOB. In de rapportage over 2009 wordt gesproken van 57% van de gemeenten die specifiek beleid hebben/voeren inzake de bestuurlijke aanpak. Bij de meting over 2012 geeft 73% van de gemeenten aan een dergelijk beleid (in voorbereiding) te hebben. Dit lijkt te wijzen op een stijging van de mate waarin de bestuurlijke aanpak beleidsmatig is vastgelegd.

In totaal zijn er 79 gemeenten die in beide onderzoeken een antwoord hebben geven op de gestelde vragen over het beleid. Van deze gemeenten hadden er in 2009 26 (33%) geen algemeen beleid vastgesteld of in voorbereiding. Van deze gemeenten hebben er 20 (77%) in 2012 wél vastgesteld beleid of in voorbereiding.[41] Dit ondersteunt de indicatie voor een stijging op basis van de verschillen tussen de metingen op het niveau van de twee afzonderlijke steekproeven over 2009 en 2012.

[41] Negen gemeenten die in 2009 aangeven beleid (in voorbereiding) te hebben, laten weten in 2012 geen beleid (in voorbereiding) te hebben. Op grond van het onderzoek is daar geen duidelijke verklaring voor te geven. Mogelijk dat het oude beleid nog afdoende wordt geacht of de aandacht zich vooral op de uitvoering richt.

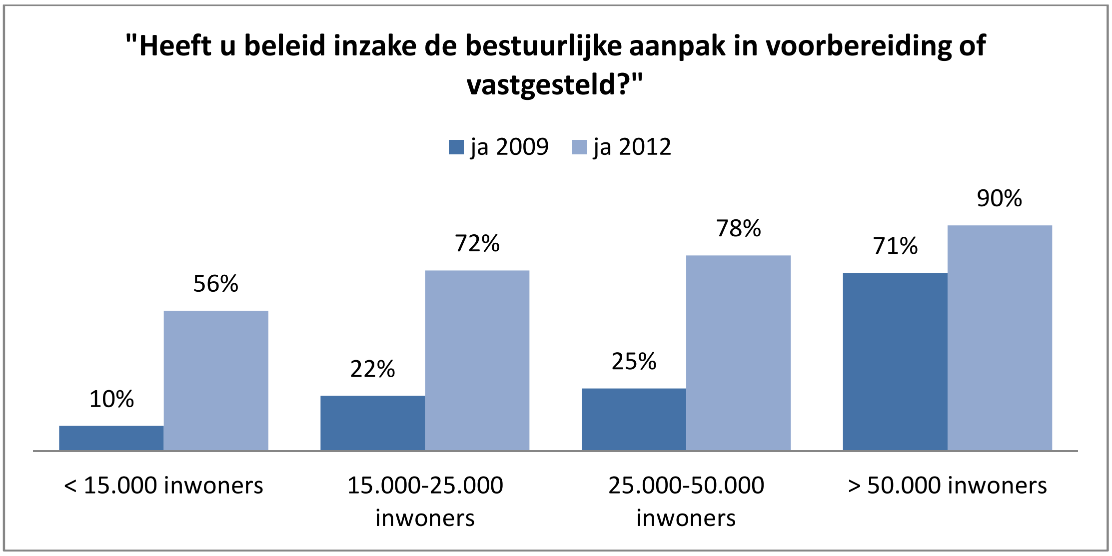
Figuur 10.3: Verschuivingen percentage gemeenten dat in 2009 en 2012 beleid inzake bestuurlijke aanpak in voorbereiding of vastgesteld had (gemeenten die zowel in de steekproef van 2009 als die van 2012 voorkomen, n = 79)



Beleid naar gemeentegrootte

Gelet op het aantal inwoners zit de toename vooral bij de gemeenten onder de 50.000 inwoners, daar in 2009 ook al een hoog percentage grote gemeenten beleid inzake de bestuurlijke aanpak had vastgelegd of in voorbereiding had. Deze conclusie is indicatief omdat er alleen een vergelijking kon worden gemaakt met de gegevens uit de rapportage over 2009 en niet op respondentniveau en de N over 2009 niet kon worden achterhaald.

Tabel 10.4: Vergelijking percentage gemeenten dat in 2009 en 2012 beleid inzake bestuurlijke aanpak in voorbereiding of vastgesteld heeft naar gemeentegrootte (n 2012 = 365; n 2009 = onbekend)*

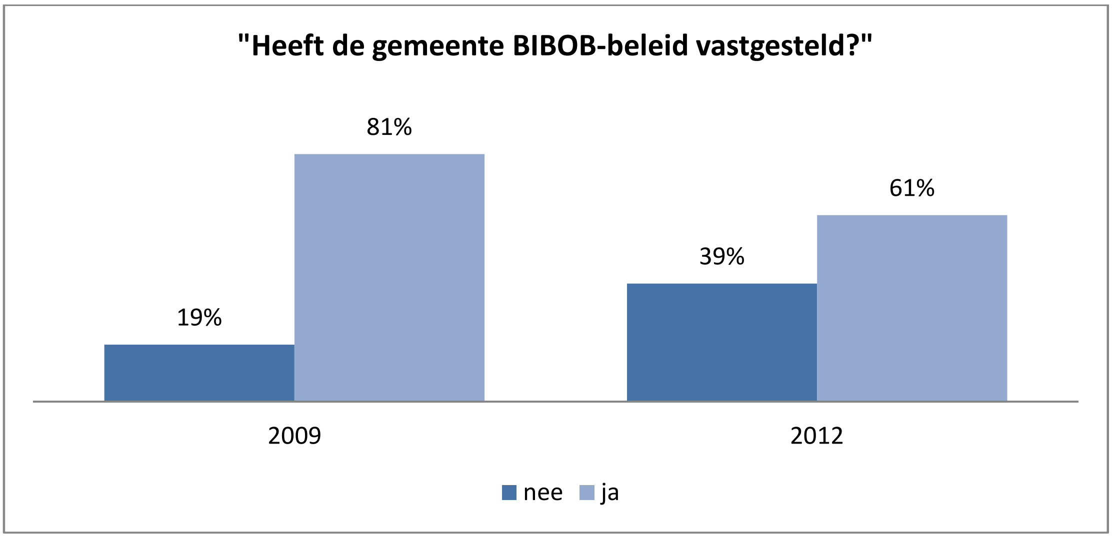


* In de rapportage van de nulmeting is geen N vermeld; deze kon ook niet worden gereconstrueerd uit de dataset van de nulmeting.

10.5 BIBOB-beleid

In de rapportage van de nulmeting wordt aangegeven dat in 2009 55% van de gemeenten algemeen BIBOB-beleid had vastgesteld. In de meting over 2012 is dit 70% van de gemeenten. Ook hier is een nadere analyse uitgevoerd aan de hand van de gemeenten die in het onderzoek over 2009 én over 2012 voorkomen. Het gaat daarbij om 139 gemeenten. Hiervan gaven er in 2009 113 (81%) aan over BIBOB-beleid te beschikken. Dit is een veel hoger percentage dan bij de totale populatie in het onderzoek over 2009. Van deze gemeenten, die in 2009 aangeven wel BIBOB-beleid te hebben, geven er in 2012 45 (40%) aan niet over BIBOB-beleid te beschikken. Een duidelijke verklaring hiervoor kunnen we niet geven. Het is mogelijk dat gemeenten inderdaad minder beleid hebben vastgesteld omdat het instrumentarium 'routine' is geworden. Het is ook niet uit te sluiten dat dit een artefact van metingen is[42]. De controle op respondentniveau geeft in elk geval geen bevestiging van de toename die op het niveau van de onderzoekspopulaties van 2009 en 2012 worden waargenomen.

Figuur 10.5: Verschuivingen in het percentage gemeenten dat in 2009 en 2012 algemeen BIBOB-beleid heeft vastgesteld (gemeenten die zowel in de steekproef van 2009 als die van 2012 zitten, n = 139)

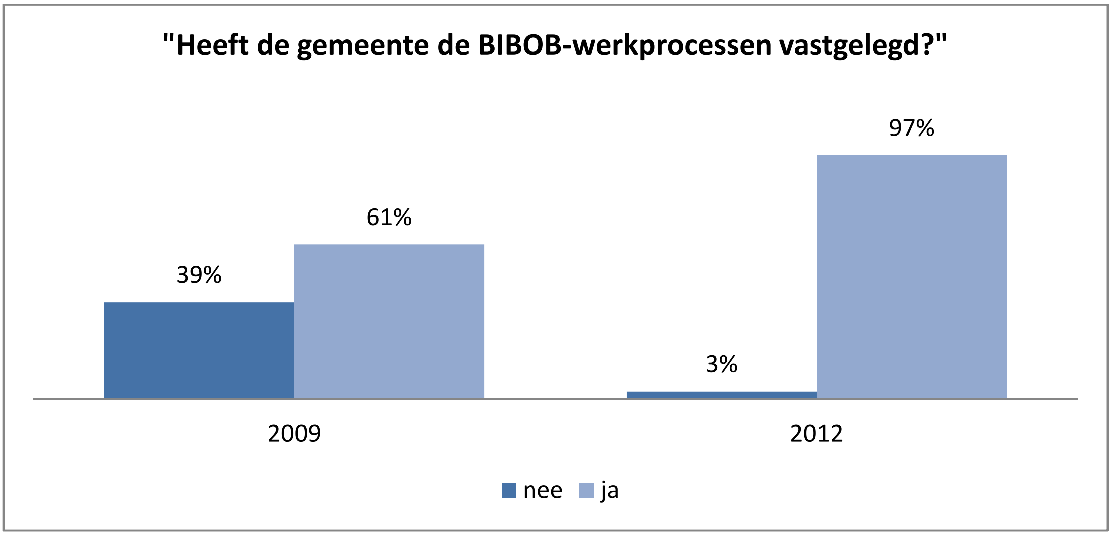


Behalve naar de vaststelling van het beleid is ook gevraagd of de werkprocessen rond toepassing van BIBOB zijn beschreven. In het onderzoek over 2009 was dit bij 32% van de gemeenten het geval. In het onderzoek over 2012 is dat bij 77% het geval (er wordt er bij 14% van de gemeenten aan gewerkt). Ook hier is een controle uitgevoerd aan de hand van de gemeenten die in beide onderzoeken voorkomen. Dit zijn er 96. Hiervan hadden er in 2009 37 de werkprocessen niet beschreven. Van deze groep hebben dat er in 2012 35

[42] Dit kan zijn gelegen in het niet exact hetzelfde hebben gemeten in 2009 en 2012 vanwege iets verschillende vraagformuleringen of door verschillen in de steekproef.

(95%) wel gedaan. De sterke stijging die is waargenomen op het niveau van de onderzoekspopulaties van 2009 en 2012 wordt daarmee bevestigd. De sterk gestegen aandacht voor het beschrijven van de werkprocessen kan mogelijk ook verklaren dat er minder aandacht voor de beleidsmatige kant: toepassing van de wet BIBOB gaat mogelijk meer tot de routine horen.

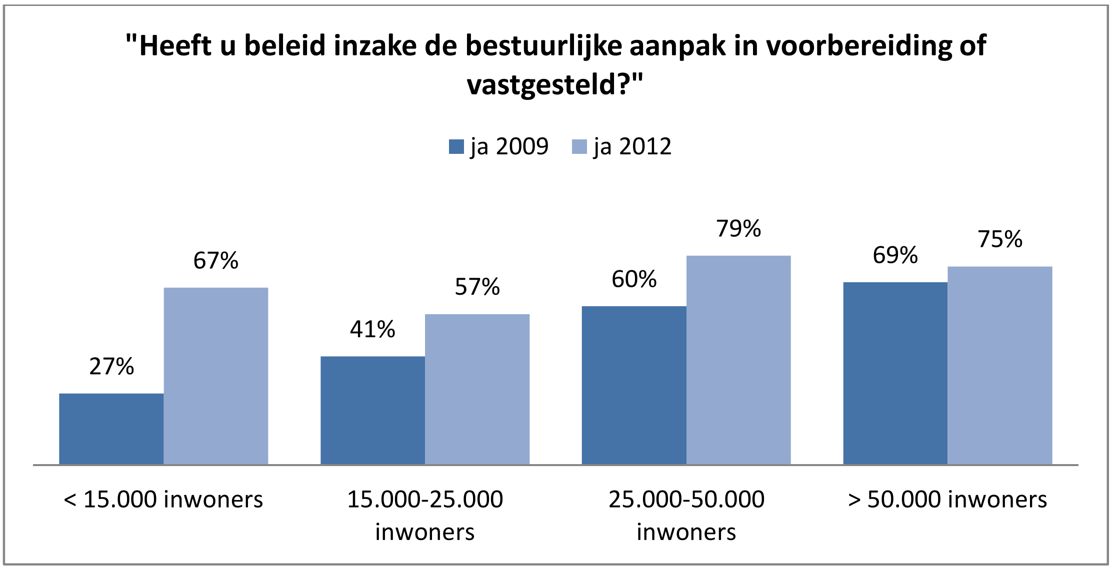
Figuur 10.6: Verschuivingen in percentage gemeenten dat in 2009 en 2012 werkprocessen voor uitvoering BIBOB-beleid heeft vastgelegd (gemeenten die zowel in de in steekproef 2009 als die van 2012 voorkomen, n = 96)



BIBOB-beleid naar gemeentegrootte

Als we kijken naar het aantal inwoners, dan zien we de sterkste stijging in het vastleggen van het BIBOB-beleid bij de kleinste gemeenten (tot 15.000 inwoners). Van deze gemeenten had in 2009 minder dan een derde beleid vastgesteld. In 2012 was dit twee derde. Deze conclusie is indicatief omdat er alleen een vergelijking kon worden gemaakt met de gegevens uit de rapportage over 2009 en niet op respondentniveau en de N over 2009 niet kon worden achterhaald.

Figuur 10.7: Vergelijking van de het percentage gemeenten dat in 2009 en 2012 BIBOB-beleid heeft vastgesteld naar gemeentegrootte (n 2012 = 255; n 2009 = onbekend)*



* In de rapportage van de nulmeting staat geen N; deze kon ook niet worden gereconstrueerd uit de dataset van de nulmeting.

10.6 Samenwerking

Zowel in het onderzoek over 2009 als in het onderzoek over 2012 was sprake van een hoge item-non-respons op de vragen over samenwerking. Op steekproef niveau 2012 hebben we daardoor alleen zeer indicatieve uitspraken kunnen doen. Een vergelijking tussen 2009 en 2012 is zowel op steekproefniveau als op gemeenteniveau (respondentniveau) niet mogelijk.

10.7 Inzet instrumenten

Op basis is van item-respons en vergelijkbaarheid van de datasets is een beperkte vergelijking gemaakt van de inzet van instrumenten in 2009 en 2012, namelijk de inzet van de APV en van sluiting en onteigening op grond van bijzondere wetten en de inschatting van de effectiviteit van deze instrumenten en van BIBOB[43].

Inzet APV en sluiting/onteigening

Wat betreft de inzet van de APV[44] blijft deze over de gehele linie in orde van grootte op het niveau van 2009. Mogelijk kan dit worden verklaard, doordat het voor gemeenten lastig is in te schatten of er georganiseerde criminaliteit achter een bepaalde overtreding zit.

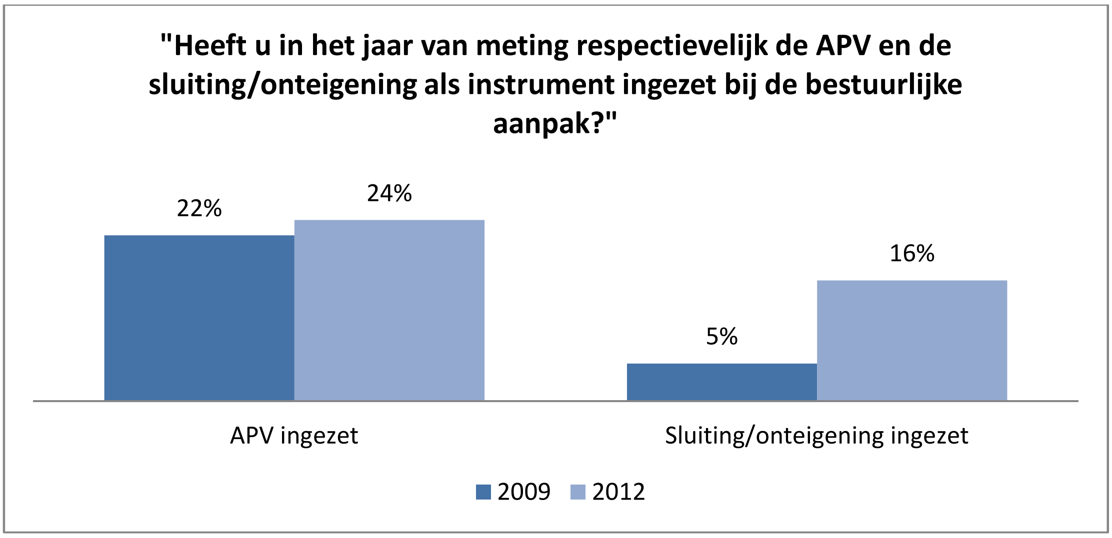
---

[43] De onderzoekers zijn er niet in geslaagd de uitkomsten uit de rapportage over de nulmeting te reconstrueren op basis van de dataset van de nulmeting. Mogelijk speelt een rol dat bij de nulmeting niet alle gegevens op dezelfde wijze zijn verzameld. De dataset over de nulmeting is in elk geval niet volledig als het gaat om de gemeenten in de regio Noord-Holland. Daarnaast stellen de onderzoekers vast dat bij de rapportage over de nulmeting waarschijnlijk ook de scores 'onbekend' zijn genomen bij de berekening van de in de rapportage genoemde percentages.

[44] In de meting van 2012 is o.a. gevraagd naar de 'handhaving van de APV en AWB'. Hieronder wordt verstaan handhaving middels: last onder bestuursdwang/dwangsom, preventieve dwangsom, intrekken begunstigende beschikking, bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking. De resultaten van deze vraag zijn gebruikt voor de vergelijking. Onduidelijk is wat in 2009 werd verstaan onder 'de inzet van APV'.

Gemeenten kunnen niet goed aangeven of zij bepaalde instrumenten in het kader van de aanpak van georganiseerde criminaliteit hebben ingezet en zijn daarom terughoudend hierin. In het inzetten van sluiting of onteigening op grond van bijzondere wetten[45] is een toename te zien. Gelet op de beperkte respons moet aan deze resultaten echter alleen een indicatieve waarde worden gegeven. Deze conclusie is indicatief omdat er alleen een vergelijking kon worden gemaakt met de gegevens uit de rapportage over 2009 en niet op respondentniveau en de N over 2009 niet kon worden achterhaald.

Figuur 10.8: Vergelijking van de het percentage gemeenten dat in 2009 en 2012 de APV (en in 2012 ook de Awb) en sluiting/onteigening als instrumenten hebben ingezet (n 2012 APV = 125; n 2012 sluiting e.a. = 126; n 2009 = onbekend**)*

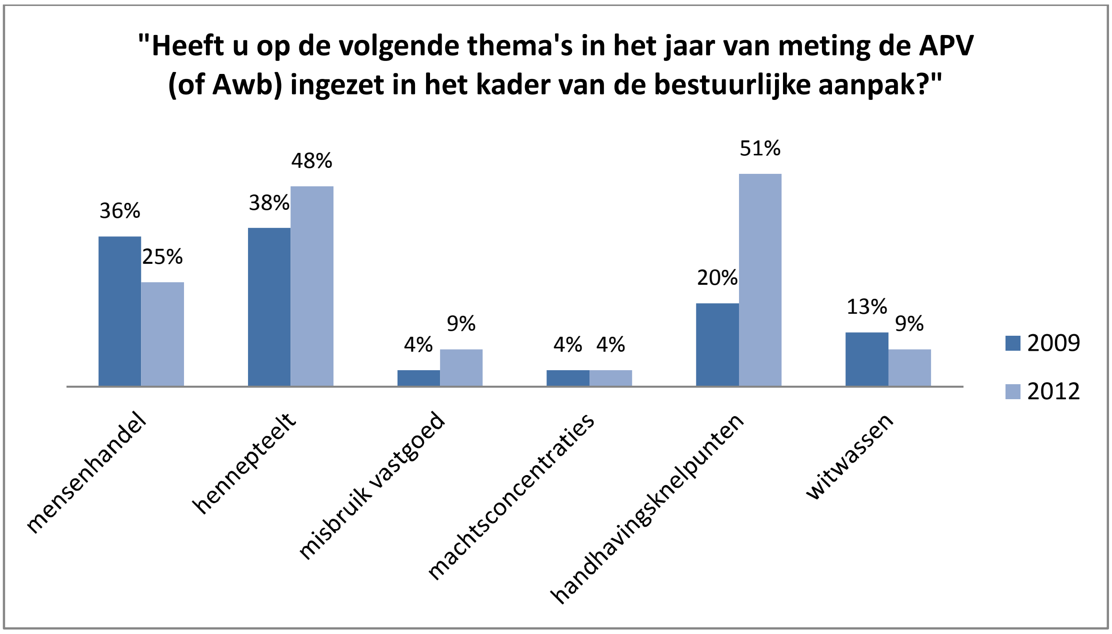


* De percentages en de N over 2012 zijn een gemiddelde over de scores op de thema's mensenhandel (N=159), misbruik vastgoed (N=121), handhavingsknelpunten (N=106), machtsconcentraties (N=110) en witwassen (N=121).
** De N over 2009 staat niet in de rapportage over de nulmeting en kon niet worden gereconstrueerd op basis van de dataset.

Voor de APV is een uitsplitsing gemaakt voor de inzet naar thema.

[45] in beide metingen wordt bedoeld: Sluiting op grond van Gemeentewet, Woningwet, Opiumwet en onteigening op grond van Onteigeningswet.

Figuur10.9: Vergelijking van de het percentage gemeenten dat in 2009 en 2012 de APV (en in 2012 ook de AWB) heeft ingezet bij de verschillende thema's



* De N over 2009 staat niet in de rapportage over de nulmeting en kon niet worden gereconstrueerd op basis van de dataset.

Evenals in 2009 wordt de APV het vaakst ingezet bij de aanpak van mensenhandel, hennepteelt en handhavingsknelpunten. Er zijn verschillen (zowel naar boven als naar beneden) tussen 2009 en 2012, maar door de lage item-respons kunnen hier geen harde conclusies aan worden verbonden. De toename van de inzet van de APV bij handhavingsknelpunten is wel van dien aard dat deze waarschijnlijk ook reëel is.

Effectiviteit van de instrumenten

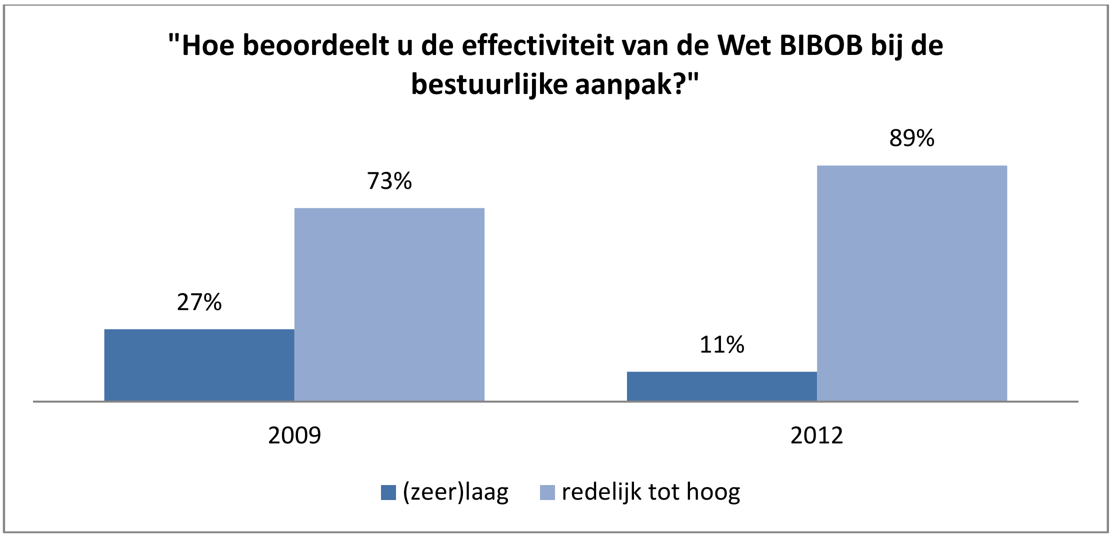
In de onderzoeken over 2009 en 2012 is de gemeenten gevraagd hoe effectief zijn verschillende instrumenten vinden. In de rapportage van de nulmeting zijn deze resultaten niet weergegeven, maar ze kunnen hier wel worden gebruikt voor een vergelijking van de mening over de effectiviteit van de Wet BIBOB en de APV bij de bestuurlijke aanpak.

In totaal hebben 81 gemeenten, die in de onderzoeken over 2009 en over 2012 waren betrokken, antwoord gegeven op de vraag wat ze van de effectiviteit van (het instrumentarium uit) de Wet BIBOB vinden. Van deze gemeenten gaven er in 2009 22 aan deze effectiviteit (zeer) laag in te schatten. Van dezelfde groep gaven er in 2012 17 aan (77%) de effectiviteit redelijk tot hoog te vinden[46]. Dit lijkt een toegenomen vertrouwen in het BIBOB-instrumentarium. De toegenomen inzet van het BIBOB-instrumentarium kan zowel de verklaring als het gevolg zijn van dit toegenomen vertrouwen.

---

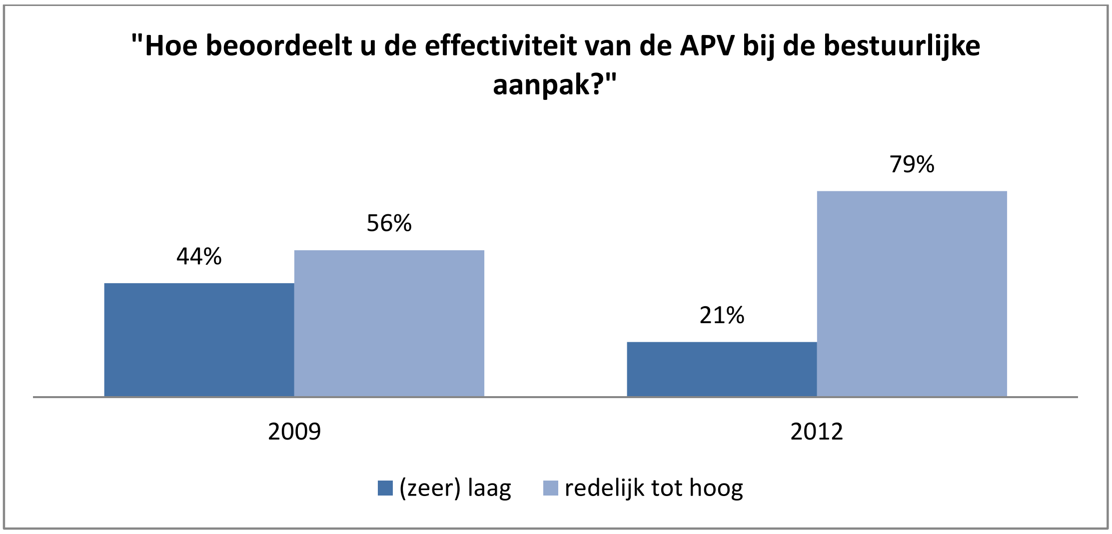
[46] Van de 59 gemeenten die de effectiviteit van BIBOB in 2009 redelijk tot hoog achten, waren en 55 (93%) in 2012 nog dezelfde mening toegedaan.

Figuur 10.10: Verschuivingen in het percentage van gemeenten dat de effectiviteit van BIBOB in 2009 en 2012 (zeer) laag of redelijk tot hoog inschat (gemeenten die zowel in de steekproef van 2009 als die van 2012 voorkomen, n = 81)



Er zijn 71 gemeenten die in de onderzoeken over 2009 en 2012 zitten en antwoord hebben gegeven op de vraag wat ze van de effectiviteit van de APV vinden. Van deze gemeenten schatten er in 2009 31 deze effectiviteit (zeer) laag in. Hiervan zijn er 21 (68%) van mening veranderd in 2012. Er lijkt dus ook sprake in een toegenomen vertrouwen in de waarde van de APV in het kader van de bestuurlijke aanpak (alhoewel dat niet direct heeft geleid tot een meer frequente inzet).

Figuur 10.11: Verschuivingen in het percentage van gemeenten dat de effectiviteit van de APV in 2009 en 2012 (zeer)laag of redelijk tot hoog inschat (gemeenten die zowel in de steekproef van 2009 als die van 2012 voorkomen, n = 71)



10.8 Samenvattende bevindingen

In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre er verschillen zijn in de bestuurlijke aanpak in 2009 en in 2012. Ook is gekeken naar de verschillen in de kenmerken van de RIEC's. Zo heeft een herindeling plaatsgevonden, door een opsplitsing en een aantal fusies, en is de dekking van de RIEC's nu gelijk aan die van de regionale eenheden van de politie. De aansluiting van gemeenten bij de RIEC's is op drie regio's na 100%, een stijging van 59% in 2009 naar 93% in 2012. Ook de formatie is toegenomen van 43.8 fte in 2009 naar 137,3 fte in 2012.

Een vergelijking van het bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit wijst uit dat het bewustzijn is gestegen. Daar het bewustzijn bij de grote gemeenten (met meer dan 50.000 inwoners) al hoog was, is met name een sterke stijging te zien bij gemeenten die kleiner zijn (onder de 50.000 inwoners).

Ook is een toename te zien in het aantal gemeenten dat beleid inzake de bestuurlijke aanpak heeft vastgesteld in 2009 en 2012. De vergelijking van de mate van vaststelling van het BIBOB-beleid laat tegenstrijdige uitkomsten op rapportniveau (stijging) en respondentniveau (daling). Wel is een sterke stijging waargenomen in de beschrijving van werkprocessen voor de toepassing van de wet BIBOB. Een mogelijke verklaring voor de daling van de mate waarin BIBOB-beleid is vastgesteld op respondentniveau, zou kunnen zijn dat de toepassing van BIBOB meer tot de routine behoort in 2012 en dit niet zo zeer meer beleidsmatig wordt vastgelegd.

In vergelijking met 2009 lijkt de inzet van APV als instrument in de aanpak van georganiseerde criminaliteit niet te zijn gestegen in 2012. Dat lijkt wel het geval bij het instrument sluiting en onteigening op grond van bijzondere wetten, vooral bij de grotere gemeenten. De effectiviteit van de wet BIBOB en de APV als instrumenten bij de aanpak worden wel positiever gewaardeerd in 2012 in vergelijking met 2009.

DEEL IV: Waardering RIEC's

11 Waardering RIEC's

11.1 Inleiding

In het voorgaande is beschreven hoe de gemeenten de eigen situatie wat betreft de bestuurlijke aanpak typeren. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe de gemeenten (het functioneren van) de RIEC's waarderen. Meer specifieke zijn aan de gemeenten vragen voorgelegd over de volgende zaken:

- Bekendheid en verwachtingen van de gemeenten bij de RIEC's (paragraaf 11.2)
- De waardering van de gemeenten voor de RIEC's als het gaat om:
  - Capaciteit, deskundigheid en werkwijze (paragraaf 11.3)
  - Informatie, hulpmiddelen en adviezen (paragraaf 11.4)
  - Toegevoegde waarde en kosten-baten (paragraaf 11.5)
- De belangrijkste verschillen in waardering tussen gemeenten en zelfbeeld RIEC's (paragraaf 11.6)
- Door gemeenten genoemde verbeterpunten (paragraaf 11.7).

In dit hoofdstuk worden de antwoorden van de gemeenten samengevat. De vragen over de waardering van de RIEC's zijn ook aan de RIEC's zelf voorgelegd. Met uitzondering van het RIEC Noord is deze vragenlijst door alle RIEC's ingevuld. In het landelijke beeld komt het oordeel van de gemeenten over de RIEC's en het zelfbeeld van de RIEC's in grote lijnen overeen. Derhalve wordt het zelfbeeld van de RIEC's niet apart beschreven in deze rapportage maar worden de belangrijkste verschillen kort samengevat.

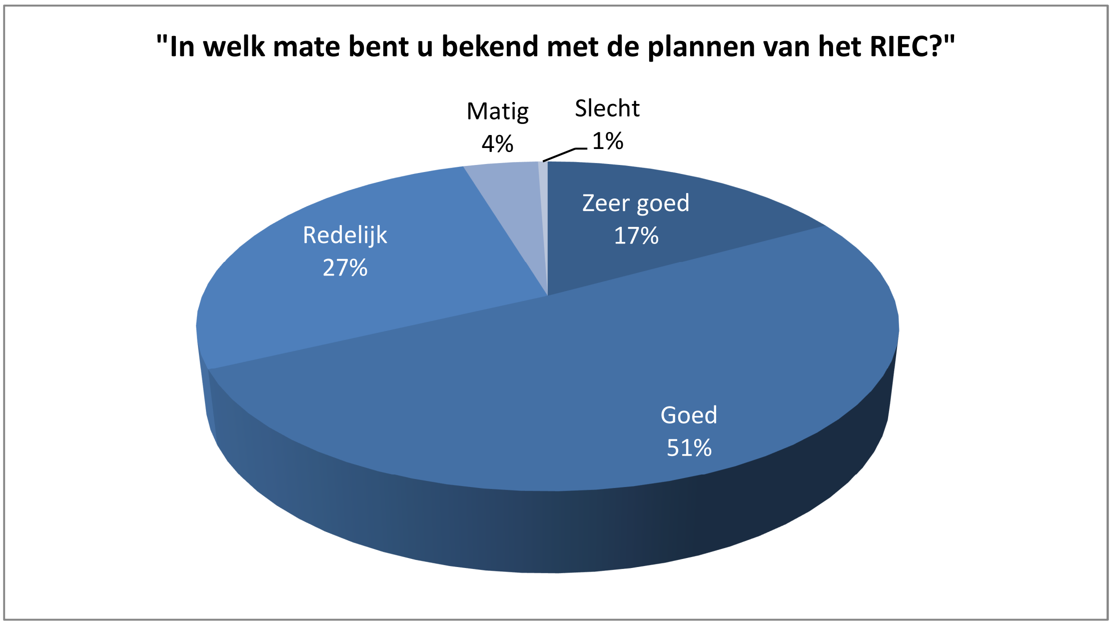
11.2 Bekendheid met en verwachtingen van het RIEC

Aan de gemeenten is gevraagd in hoeverre ze bekend zijn met het plan van aanpak van het RIEC en welke verwachtingen ze hebben over de rol en ondersteuning van het RIEC bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Vrijwel alle gemeenten redelijk tot goed bekend met (plannen) RIEC

Ruim 95% van de gemeenten geeft aan redelijk tot zeer goed op de hoogte te zijn van plannen, werkwijzen en producten van het RIEC. Alle gemeenten met meer dan 50.000 inwoners geven aan redelijk tot zeer goed op de hoogte te zijn, terwijl een aantal gemeenten met een inwonertal tot 50.000 aangeeft slecht tot matig op de hoogte te zijn. De gemeenten die aangeven slecht of matig op de hoogte te zijn van de plannen van het RIEC liggen vooral in de regio's Midden Nederland, Noord Nederland, Oost Nederland en Zuid-Holland Zuid.

Figuur 11.1: Percentage gemeenten naar bekendheid met de plannen van de RIEC's (N=194).



RIEC moet volgens gemeenten meerdere rollen (kunnen)vervullen

De behoefte aan ondersteuning bij de bestuurlijke aanpak kan per gemeente verschillen[47]. Aan de gemeente is gevraagd welke rol(len) de RIEC's volgens hen moeten vervullen[48] Daarbij is gekeken naar acht volgende mogelijke rollen, afgeleid van het beleidskader bestuurlijke aanpak (zie figuur 11.2)[49].

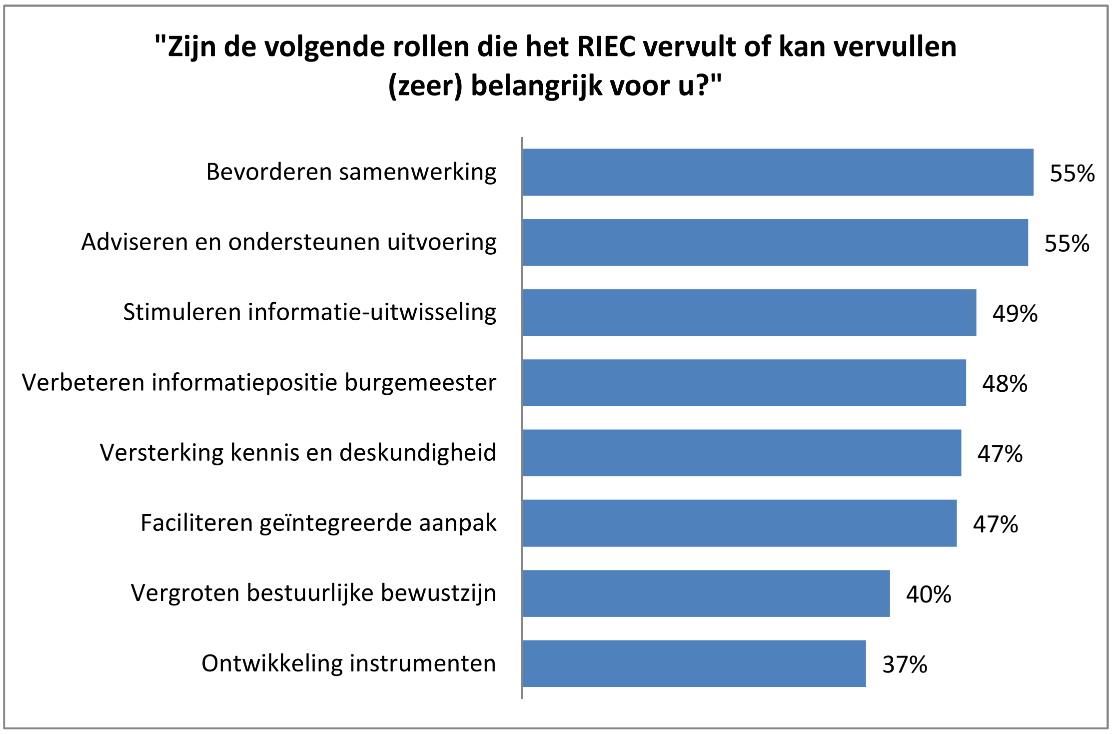
Gemeenten zien niet één uitgesproken rol voor het RIEC weggelegd. De ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering en het versterken van de samenwerking tussen partners worden door meer dan de helft van de gemeenten aangegeven als zeer belangrijke rollen van de RIEC's. De ontwikkeling van instrumenten en het vergroten van het bestuurlijk bewustzijn worden het minst als rollen van het RIEC gezien.

[47] Morée & Hols, 2010

[48] Gemeenten konden per taak de volgende antwoorden geven: is geen rol van het RIEC, geheel onbelangrijk, niet zo belangrijk, redelijk belangrijk, zeer belangrijk.

[49] Tweede Kamer, 29 911 nr. 54, vergaderjaar 2010-2011;

Figuur 11.2: Percentage gemeenten dat de verschillende rollen die het RIEC kan hebben (zeer) belangrijk vindt (N=194)



Nuanceverschillen in belang rol RIEC naar rato gemeentegrootte en RIEC-gebied

Het beeld per gemeentegrootte en RIEC-gebied laat enige onderlinge nuanceverschillen zien. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zien vaker dan kleinere gemeenten een grote rol voor het RIEC weggelegd bij het bevorderen van de samenwerking (70%). Daarentegen zien ze minder dan kleinere gemeenten (tot 25.000 inwoners) een rol voor het RIEC bij de versterking van de kennis en deskundigheid (42% tegen 56%), het ontwikkelen van instrumenten (34% tegen 44%), de advisering bij de uitvoering (46% tegen 59%) en het stimuleren van de informatie-uitwisseling (44% tegen 54%). Waarschijnlijk speelt hierbij een rol dat grotere gemeenten dit zelf al hebben geregeld dan wel zelf directe contacten hebben met de belangrijkste partners.

Ook tussen RIEC-gebieden zijn er enige verschillen (indicatief vanwege de lage N per RIEC-gebied). Over het geheel genomen ziet maar 20-30% van de gemeenten in de regio's Noord-Nederland, Oost-Nederland en Zuid-Holland Zuid de meeste rollen als zeer belangrijk. Binnen deze regio's wordt als relatief belangrijkste rol het adviseren bij de uitvoering gezien (35-50% van de gemeenten). In de regio Limburg geeft meer dan 70% van de gemeenten aan dat (nagenoeg) alle rollen zeer belangrijk zijn.

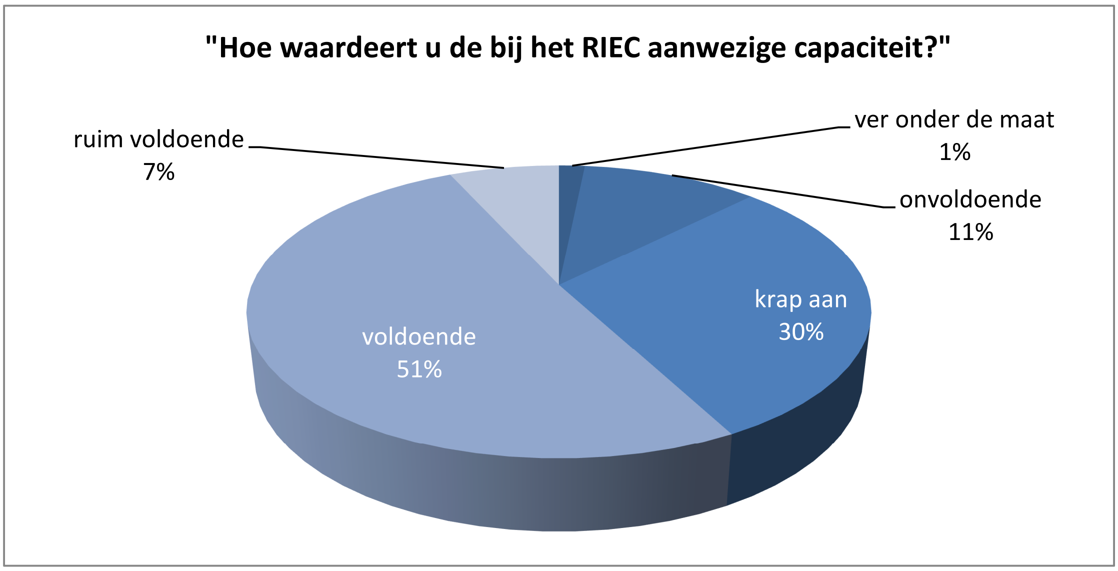
11.3 Waardering capaciteit, deskundigheid en werkwijze RIEC's

Omdat de RIEC's inmiddels enige tijd operationeel zijn, is in tegenstelling tot bij de nulmeting nu aan gemeenten gevraagd hoe ze de ondersteuning bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit ervaren.[50] Gemeenten is gevraagd om aan te geven hoe ze de beschikbare capaciteit, deskundigheid en informatie bij het RIEC, de ontwikkelde hulpmiddelen, de werkwijze en de diensten en adviezen van het RIEC waarderen.

58% gemeenten vindt capaciteit RIEC's voldoende; 42% niet

Om gemeenten te kunnen ondersteunen moet een RIEC voldoende capaciteit hebben. De gemeenten is gevraagd of de bij het RIEC beschikbare capaciteit inderdaad voldoende is.

Figuur 11.3: Percentage gemeenten naar waardering van de bij de RIEC's aanwezige capaciteit (N=192)



De meerderheid van de gemeenten beoordeelt de bij de RIEC's aanwezige capaciteit als (ruim) voldoende (58%). Daar tegenover staat een groep van gemeenten die de aanwezige capaciteit (ver) onvoldoende (12%) of krap aan (30%) vindt. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners vinden de capaciteit vaker onvoldoende dan kleinere gemeenten (22% tegen ca. 10%). Eenzelfde beeld zien we bij de beoordeling van de feitelijke beschikbaarheid (is er bij een concrete ondersteuningsvraag ook daadwerkelijk capaciteit beschikbaar?) van capaciteit voor gemeenten: 55% van de gemeenten vindt dat de capaciteit ook feitelijk voldoende beschikbaar is.

Per RIEC-regio verschilt de waardering van de aanwezige en feitelijke beschikbare capaciteit. Grosso modo geeft een (ruime) meerderheid (60 tot 80%) van de gemeenten in

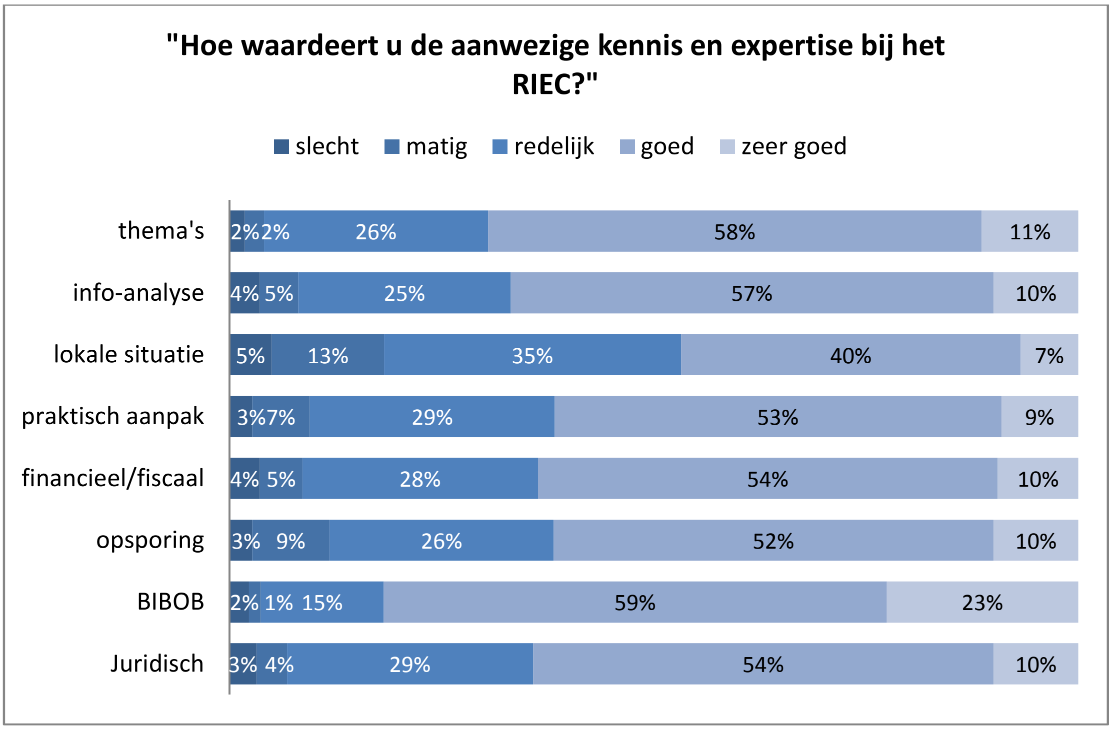
[50] De vragen over de ervaringen met het RIEC en de waardering van het RIEC zijn alleen aan gemeenten gesteld die bij het RIEC zijn aangesloten.

de regio's Haaglanden/Hollands midden, Limburg, Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid aan dat de (beschikbare) capaciteit voldoende is. In de andere regio's is dat ongeveer de helft van de gemeenten.

Deskundigheid overwegend goed gewaardeerd

Om gemeenten te kunnen ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak dienen de RIEC's over verschillende deskundigheden te beschikken. Aan de gemeenten is gevraagd de kennis en expertise van de RIEC's te beoordelen op een aantal deskundigheidsgebieden[51].

Figuur 11.4: Percentage gemeenten naar waardering van de bij de RIEC's beschikbare deskundigheid (N=220)



Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan dat zij de kennis en expertise op de verschillende gebieden goed tot zeer goed vinden. Het meest positief springt de BIBOB-kennis en -expertise eruit.

Kennis lokale situatie en algemene expertiseniveau enkele RIEC's aandachtspunt

De kennis van de lokale situatie in de gemeente wordt in verhouding het slechtst gewaardeerd (ruim 45% goed-zeer goed). Bijna 25% van de grote gemeenten vindt de kennis en expertise van de RIEC's op dat gebied matig tot slecht. Bij kleinere gemeenten is dat rond de 15%. Op de overige kennis- en deskundigheidsgebieden zijn er geen in het oog

[51] Deze indeling is gebaseerd op de deskundigheidsgebieden die in de voorbereidende gesprekken door gemeenten en RIEC's zijn genoemd als zijnde belangrijk voor een goede ondersteuning van gemeenten.

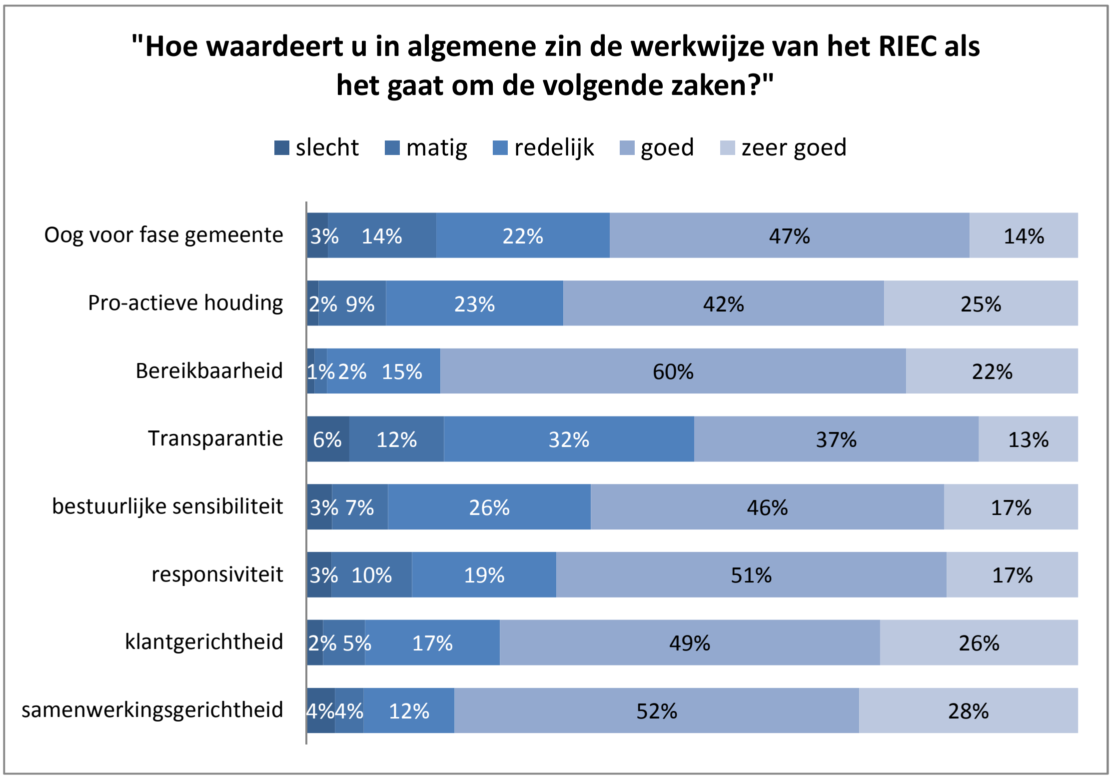
springende verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten, met uitzondering van de opsporingskennis. Deze wordt door grotere gemeenten iets lager gewaardeerd dan kleinere gemeenten.

Tussen de regio's zijn er wel enkele verschillen. Globaal gezien krijgen kennis en expertise in de regio Midden-Nederland over de gehele linie een wat lagere waardering dan gemiddeld. Dit betreft vooral kennis van de lokale situatie, praktische kennis en financiële/fiscale kennis. Op de eerste twee punten kennen ook de gemeenten in Rotterdam-Rijnmond een lagere waardering toe. In de regio's Amsterdam-Amstelland, Haaglanden en Limburg geven de gemeenten op vrijwel alle deskundigheidsgebieden een hoger waardering dan gemiddeld[52]. De overige regio's laten een gemêleerd beeld zien.

Werkwijze hoog gewaardeerd, vooral transparantie aandachtspunt

Gemeenten is gevraagd de werkwijze van de RIEC's op een achttal punten te beoordelen. In figuur 11.5 is de waardering van de werkwijze van de RIEC's door gemeenten weergegeven.

Figuur 11.5: Percentage gemeenten naar waardering voor de werkwijze van de RIEC's (N=192)



[52] Hierbij wordt aangetekend dat van de regio Amsterdam-Amstelland maar 3 gemeenten de vragenlijst hebben ingevuld.

De werkwijze van het RIEC wordt, met uitzondering van de transparantie van werken, door de meerderheid van de gemeenten als goed tot zeer goed beoordeeld. Deze positieve waardering is er met name bij de bereikbaarheid (82%), de samenwerkingsgerichtheid (80%) en de klantgerichtheid (75%). Over het geheel genomen is een klein deel van de gemeenten minder positief over de werkwijze van het RIEC. Dit geldt met name voor de transparantie van de werkwijze (18% van de gemeenten vindt deze slecht tot matig) en de mate waarin het RIEC voldoende oog heeft voor de ontwikkelingsfase van de gemeente (17% van de gemeenten waardeert dit als slecht tot matig). Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners geven – behalve op responsiviteit en bestuurlijke sensibiliteit - vaker een positieve waardering dan kleinere gemeenten. Het beeld per regio verschilt. De gemeenten in Oost Nederland, Oost-Brabant en Midden Nederland zijn iets minder positief over de werkwijze van het RIEC dan de gemeenten in de andere regio's.

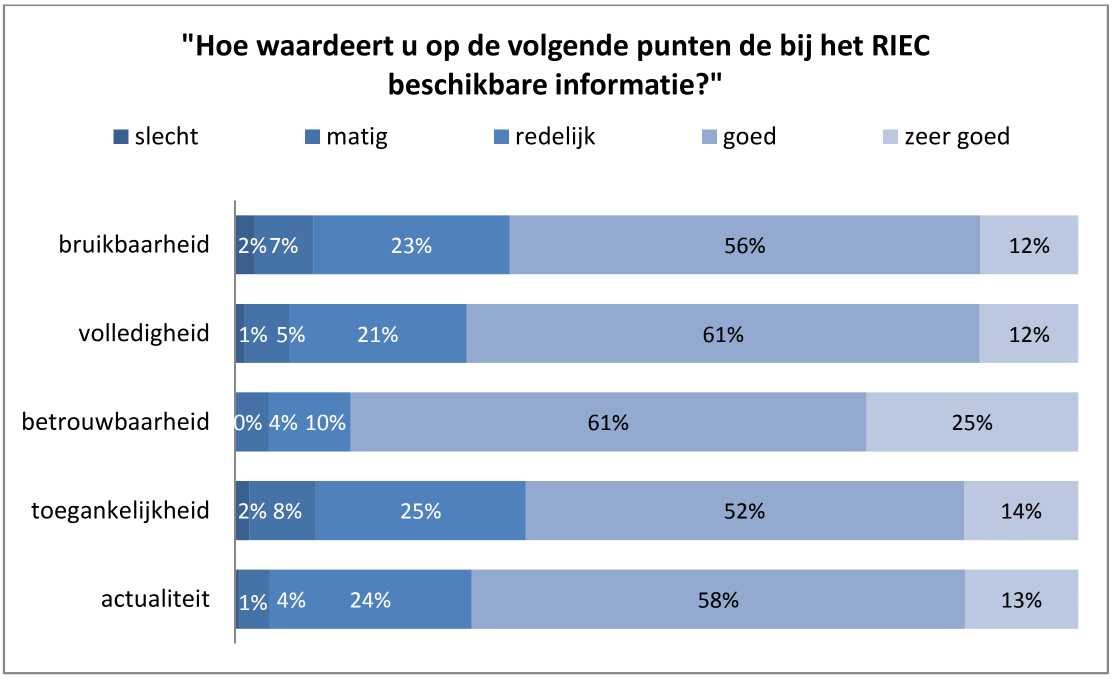
11.4 Waardering informatie, hulpmiddelen en adviezen RIEC's

RIEC's kunnen gemeenten voorzien van informatie en hulpmiddelen zoals formats en praktijkvoorbeelden. Aan de gemeenten is gevraagd hoe ze de beschikbare informatie en hulpmiddelen waarderen.

Informatie van RIEC's door groot deel gemeenten hoog gewaardeerd

De gemeenten is gevraagd hun mening te geven over de informatie die ze van het RIEC ontvangen. In figuur 11.6 is aangegeven hoe de gemeenten de informatie van de RIEC's beoordelen op een vijftal aspecten.

Figuur 11.6: Percentage gemeenten naar waardering van bij RIEC's beschikbare informatie (N=192)



Deze punten worden door 60% tot ruim 70% van de gemeenten als (zeer) goed gewaardeerd. De betrouwbaarheid van de informatie wordt door 86% van de gemeenten (zeer) goed gewaardeerd. Slechte of matige waarderingen zijn zeer beperkt. De toegankelijkheid van informatie wordt door gemeenten met minder dan 15.000 inwoners lager gewaardeerd. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners waarderen de actualiteit en bruikbaarheid van de informatie minder positief dan kleinere gemeenten. Opvallend is dat door de gemeenten tot 15.000 inwoners relatief vaker geen antwoord kon worden gegeven op de vraag. Dit kan een indicatie zijn voor het hebben van geen zicht op de beschikbare hulpmiddelen en/of het niet gebruiken daarvan.

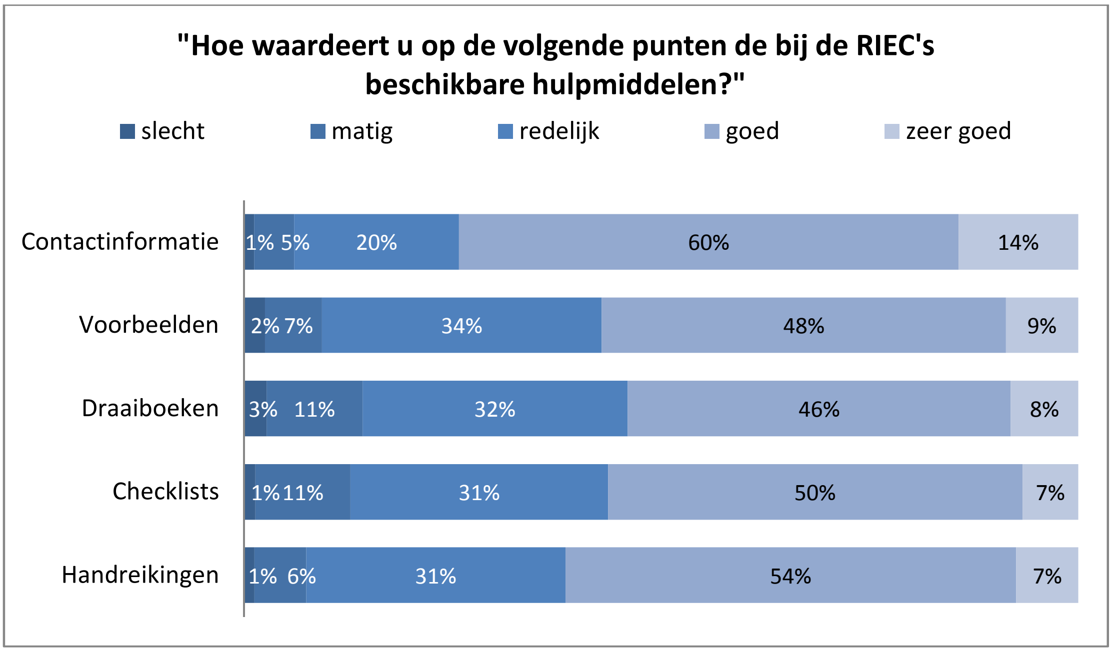
Tussen de RIEC-gebieden zijn er geen in het oog springende verschillen. De gemeenten in Haaglanden, Limburg en Noord-Holland geven over het geheel wel een wat hogere waardering voor de informatie van de RIEC's.

Hulpmiddelen hoog gewaardeerd door meeste gemeenten

Gemeenten is gevraagd de volgende hulpmiddelen die het RIEC kan bieden, te waarderen:

- Handreikingen voor bijvoorbeeld de opzet van de bestuurlijke aanpak in bepaalde situaties of de toepassing van instrumenten;
- Checklists om te gebruiken bij de uitvoering;
- Draaiboeken, bijvoorbeeld voor het opzetten en uitvoeren van projecten;
- Voorbeelden en formats voor onder meer rapportages;
- Contactinformatie van partners, kennisinstellingen etc. ;

Figuur 11.7: Percentage gemeenten naar waardering van bij RIEC's aanwezige hulpmiddelen (N=192)



De hulpmiddelen die de RIEC's aanreiken worden hoog gewaardeerd. Het percentage gemeenten dat de hulpmiddelen slecht tot matig vindt is niet meer dan 5 tot ongeveer 13%.

Van de gemeenten geeft bijna een vijfde aan geen zicht te hebben op de hulpmiddelen van het RIEC[53] Binnen deze groep zitten vooral kleinere gemeenten tot 15.000 inwoners (variërend van 21% bij de contactinformatie tot 33% bij de checklists en draaiboeken) dan wel gemeenten in de Midden- en Noord-Nederland. De gemeenten in Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond en Zuidholland-Zuid geven allen aan bekend te zijn met de hulpmiddelen.

Inhoudelijk zijn er gemiddeld genomen geen noemenswaardige verschillen in de waardering van de instrumenten. De contactinformatie wordt het best gewaardeerd door de gemeenten: 74% geeft aan deze goed tot zeer goed te vinden. De handreikingen voor de inzet van instrumenten volgen: 61% van de gemeenten beoordeelt deze als (zeer) goed. De draaiboeken en standaardprotocollen worden relatief gezien het laagst gewaardeerd. 14% van de gemeenten acht deze slecht tot matig. Met name gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zijn deze mening toegedaan. 23% van deze gemeenten geeft aan de draaiboeken matig te beoordelen.

Waardering diensten en adviezen hoog

Aan de gemeenten is gevraagd hoe ze de diensten en adviezen van de RIEC's beoordelen. Meer specifiek is gevraagd naar:

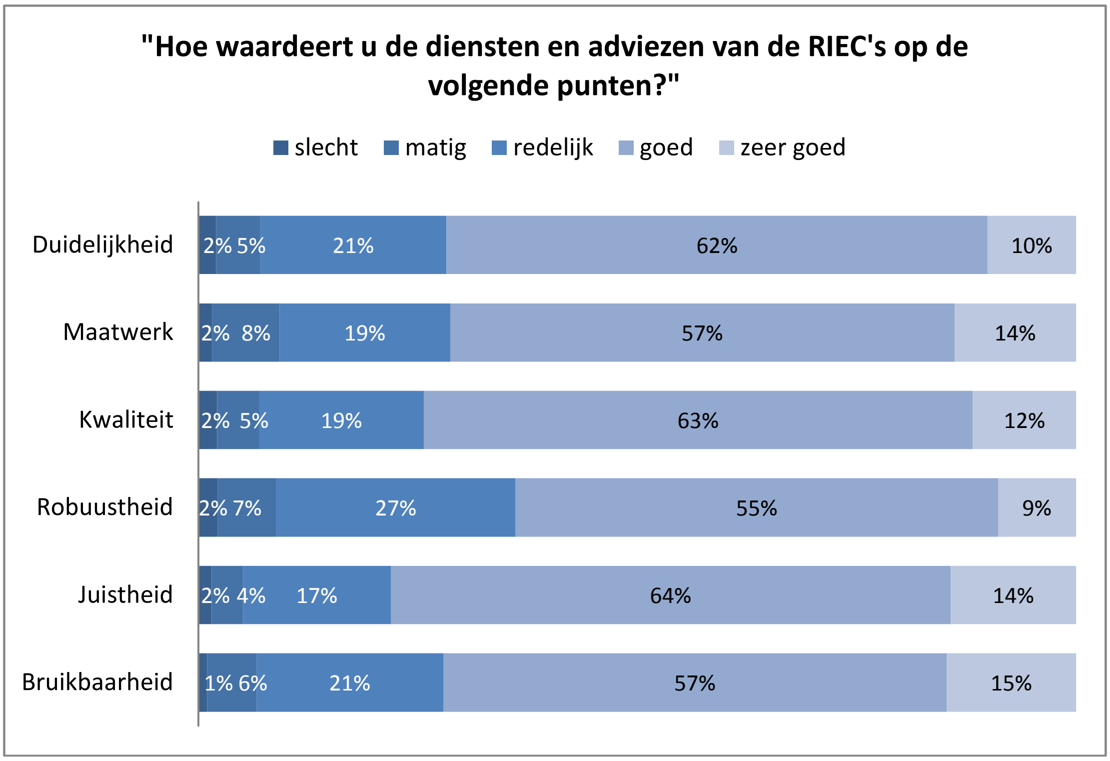
- Bruikbaarheid van de producten en diensten (zijn ze in de praktijk goed toepasbaar?)
- De juistheid van de gegevens en adviezen
- De robuustheid, dat wil zeggen het voor langere tijd bruikbaar blijven
- De kwaliteit en de continuïteit in de kwaliteit (is die constant?)
- Wordt er voldoende maatwerk geleverd, dat wil zeggen toegespitst op de specifieke situatie of vraag?
- Zijn de producten en diensten voldoende helder (begrijpelijk, duidelijk etc.).

In figuur 11.8 is de waardering van de diensten en adviezen van de RIEC's door gemeenten weergegeven.

---

[53] Deze gemeenten hebben de vraag beantwoord met 'onbekend'. Bij de berekening van de waardering is deze groep buiten beschouwing gelaten.

Figuur 11.8: Percentage gemeenten naar waardering voor de diensten en adviezen van de RIEC's (N=221)



Alle kenmerken van de producten en diensten worden door de gemeenten in meerderheid goed of zeer goed gewaardeerd (64-78%). Negatieve waarderingen zijn zeer beperkt (5-10% gemeenten). Met name de juistheid en kwaliteit van de diensten en adviezen wordt positief beoordeeld.

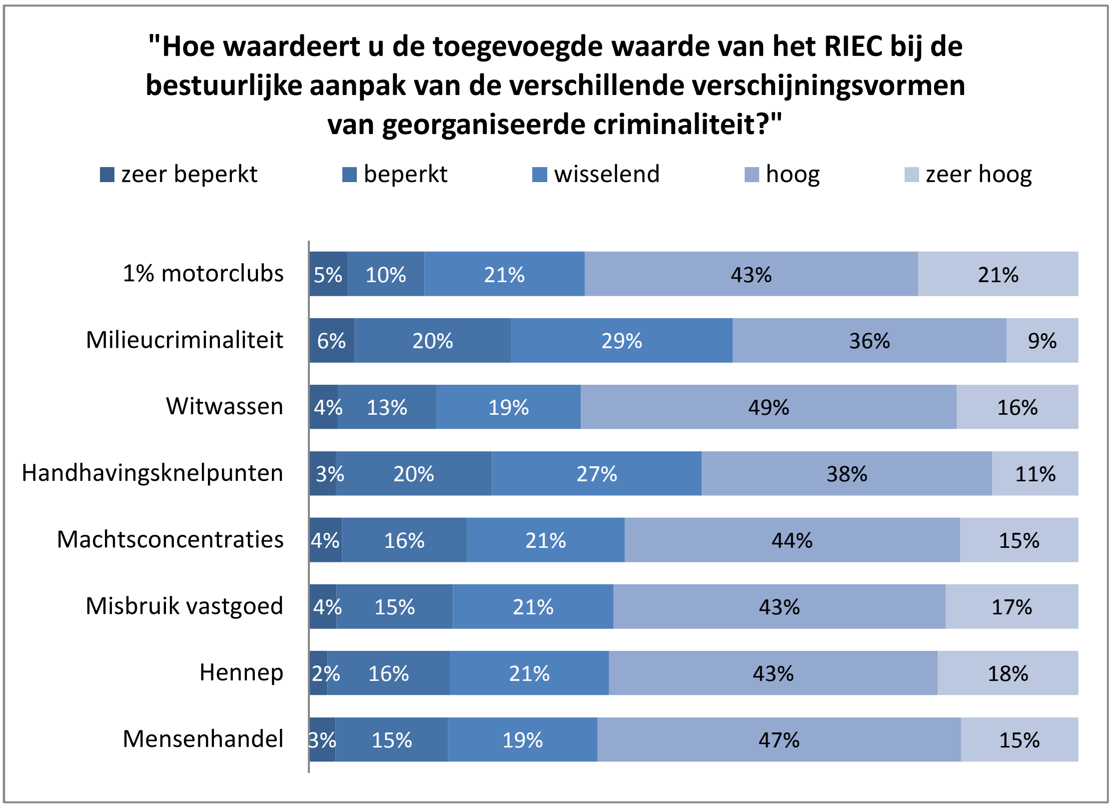
Net als bij de werkwijze blijken de grote gemeenten (meer dan 50.000 inwoners) positiever over de producten en diensten van het RIEC dan kleinere gemeenten. Kleine gemeenten tot 15.000 inwoners zijn overwegend minder positief dan de andere gemeenten.

De gemeenten in Noord- en Midden Nederland geven vaker dan gemeenten in andere regio's aan niet bekend te zijn met de diensten en adviezen van de RIEC's. In de regio's Amsterdam Amstelland, Haaglanden/Hollands Midden, Limburg en Zuidholland Zuid waarderen vrijwel alle gemeenten de producten en diensten van het RIEC als redelijk tot (zeer) goed.

11.5 Toegevoegde waarde en kosten-baten RIEC

Gemeenten zijn gevraagd aan te geven in hoeverre de RIEC's van toegevoegde waarde zijn op de verschillende thema's van georganiseerde criminaliteit en hoe over het geheel gezien de kosten-batenverhouding uitvalt.

Figuur 11.9: Percentage gemeenten naar toegevoegde waarde die ze toekennen aan RIEC's bij de bestuurlijke aanpak per verschijningsvorm van georganiseerde criminaliteit (N=192)



Toegevoegde waarde wordt over de gehele linie hoog geacht

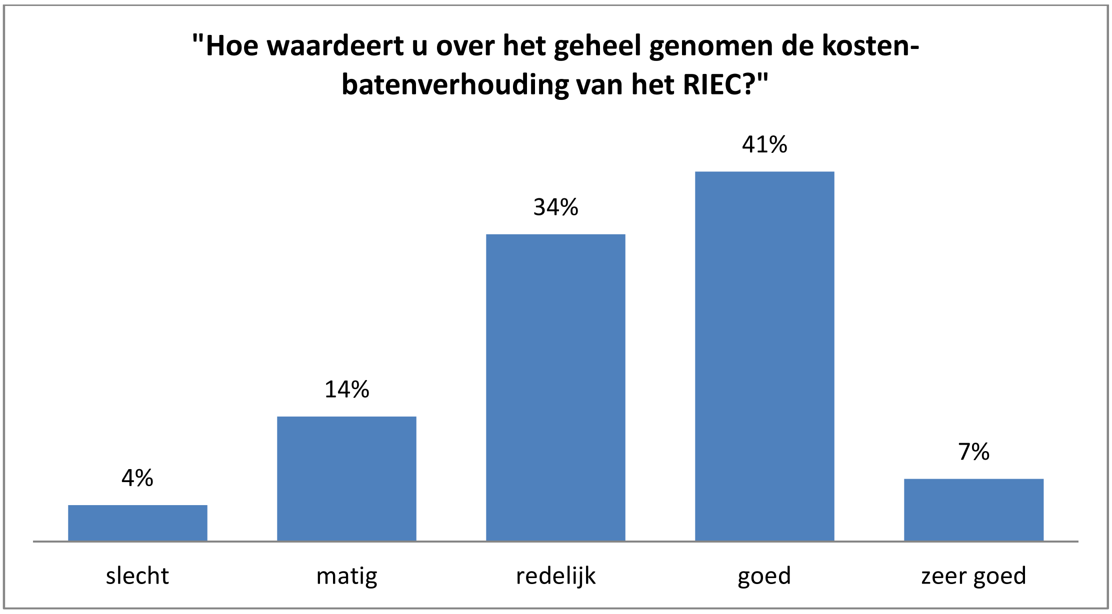
Voor alle thema's geldt dat 40-60% van de gemeenten vindt dat de RIEC's een hoge tot zeer hoge toegevoegde waarde hebben voor de bestuurlijke aanpak. De hoogste waardering is er voor bijdrage bij de bestrijding van mensenhandel, hennep, misbruik vastgoed, aanpak machtsconcentraties, 1% motorclubs en witwaspraktijken (allen 60-65% gemeenten). De laagste waardering is er voor de aanpak van milieucriminaliteit (45%) en handhavingsknelpunten (49%).

De toegevoegde waarde van de RIEC's bij de aanpak van de verschillende thema's wordt met name hoog gewaardeerd door de kleine gemeenten (tot 15.000 inwoners). Regionaal gezien vinden de gemeenten in Oost Brabant en Midden- en Noord-Nederland de toegevoegde waarde van het RIEC bij de thema's beperkter dan de gemeenten in de andere regio's.

Verhouding kosten-baten RIEC's volgens meeste gemeenten redelijk tot goed

Aan de gemeenten is ook gevraagd wat ze van de kosten-batenverhouding van het RIEC vinden. In de volgende figuur is de waardering van de kosten en baten verhouding van de RIEC's door gemeenten weergegeven.

Figuur 11.10: Percentage gemeenten naar waardering van de kosten-batenverhouding van de RIEC's (N=191)



Over het geheel genomen worden de kosten-baten als 'goed tot zeer goed' gewaardeerd door 48% van de gemeenten en door 34% als 'redelijk'. Gemeenten met minder dan 15.000 inwoners geven over het geheel een wat lagere waardering dan grotere gemeenten (vaker waardering 'slecht' en minder vaak waardering 'goed').

Per RIEC-gebied is het beeld wisselend. Circa 80% van de gemeenten in Haaglanden en Limburg waarderen de kosten-baten van het RIEC als (zeer) goed. In Noord-Holland, Oost Nederland, Oost-Brabant en Rotterdam-Rijnmond vindt 30-40% van de gemeenten de kosten-batenverhouding slecht tot matig.

11.6 Waardering gemeenten versus zelfbeeld RIEC's

De waardering die de gemeenten aan de RIEC's geven komt in grote lijnen overeen met de zelfevaluatie van de RIEC's. De belangrijkste zaken zijn samengevat als volgt:

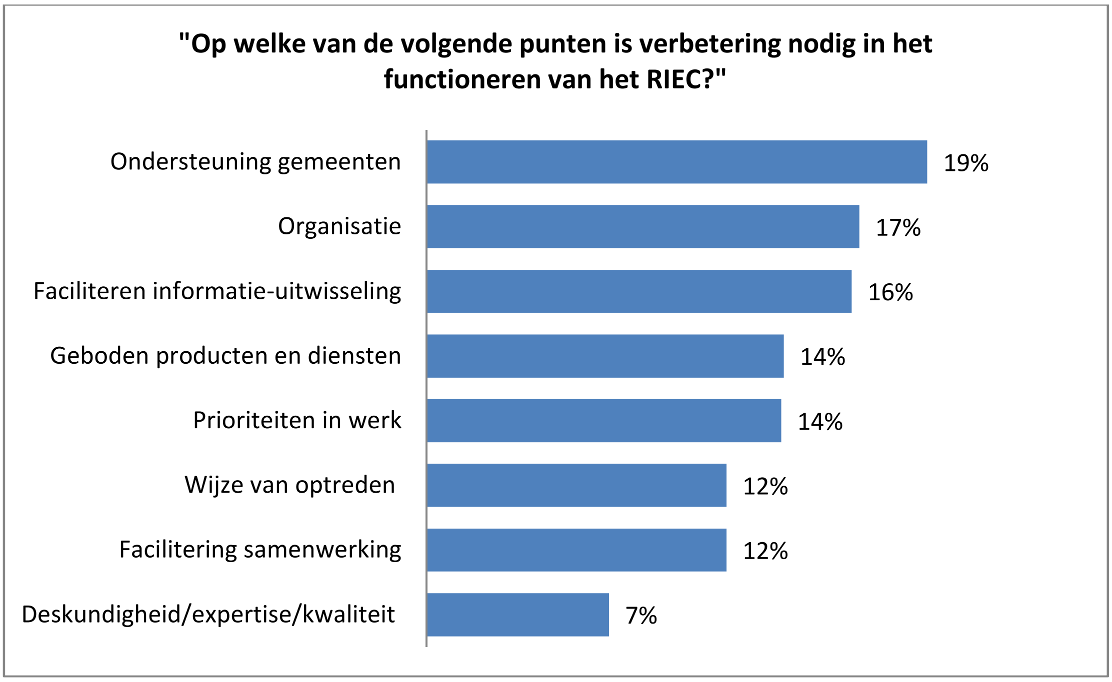
- De RIEC's zijn wat kritischer over de eigen capaciteit en de informatie die de zij aan de gemeenten leveren.
- Thematisch zien de RIEC's hun toevoegde waarde vooral bij de aanpak van 1% motorclubs en handhavingsknelpunten. Gemeenten zien dat juist als de thema's waarbij het RIEC de minste toegevoegde waarde heeft.
- De RIEC's zijn over het algemeen positiever over de kosten-baten verhouding en de deskundigheden bij de RIEC's dan gemeenten.

Op regionaal niveau zien zijn er geen in het oog springende verschillen in waardering door gemeenten en het zelfbeeld van de RIEC's. De indicatieve conclusie is dan ook dat gemeenten en RIEC's een vergelijkbaar oordeel hebben over het functioneren van het de RIEC's.

11.7 Verbeterpunten

Aan de gemeenten is gevraagd op welke punten de RIEC's verbeterd kunnen worden. Samengevat is de uitkomst als volgt.

Figuur 11.11: Door gemeenten genoemde verbeterpunten voor de RIEC's (N=191; percentage gemeenten dat op betreffende punten verbetering nodig vindt)



Ondersteuning individuele gemeenten

Over het geheel geven gemeenten vooral aan meer individuele ondersteuning te willen (19%). Toelichting die gemeenten daarop geven is onder andere dat het RIEC meer oog zou moeten hebben voor de kleine gemeenten en ook de beperkingen die daarmee gepaard gaan. Een ander voorbeeld dat is gegeven is dat de gemeente graag meer praktische ondersteuning in de vorm van 'extra handjes' zou krijgen en dat gemeenten het op prijs zouden stellen als vanuit het RIEC mensen bij de gemeente zouden langs komen.

Organisatie

Alleen gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zien de organisatie als het belangrijkste verbeterpunt (30%). Verschillende gemeenten noemen hierbij dat de capaciteit bij het RIEC niet in verhouding staat tot het werk, door schaalvergroting en uitblijven van

groeiende capaciteit, de flinke hoeveelheid werk en hoge ambities bij de RIEC's. De fysieke afstand is groot, geeft een gemeente aan. Ook hebben een aantal gemeenten aangegeven dat het RIEC nog in een opbouwfase zit en zich nog moet ontwikkelen. Daarnaast geven gemeenten aan dat het onduidelijk is wie verantwoordelijk is, waar het RIEC onderdeel van is. Zij zouden zich beter moeten positioneren en de rollen moeten afbakenen. Een gemeente stelt dat het RIEC een rechtspersoonlijkheid zou moeten krijgen.

Faciliteren van informatie-uitwisseling

Vervolgens worden faciliteren van de informatie-uitwisseling (16%), prioriteiten in het werk en geboden producten en diensten (beide 14%) als verbeterpunten genoemd door gemeenten. Door verschillende gemeenten wordt aangegeven dat zij graag goed werkende digitale voorzieningen zouden krijgen, voorzien van informatie, formats, praktijkvoorbeelden voor structurering en standaardisatie van de informatie-uitwisseling. Enerzijds wordt de wens uitgesproken dat zij graag zouden zien dat het RIEC het voortouw zou nemen in de informatie-uitwisseling bij grotere samenwerkingsverbanden (proactief). Anderzijds wordt een opmerking geplaatst dat doordat het RIEC als intermediair tussen partners fungeert, de gemeente hiermee geen rechtstreekse toegang tot die partners krijgt. Ook willen gemeenten duidelijkheid omtrent privacyregelgeving voor wat betreft onderlinge informatie-uitwisseling.

Producten en diensten

Bij de producten en diensten zijn net als bij de informatie-uitwisseling digitale voorzieningen (database RIEC niet optimaal en verouderde informatie) en oog voor de lokale situatie (aansluiting lokale regelgeving) genoemd. Daarnaast worden handreikingen, blauwdrukken, protocollen en dergelijke op prijs gesteld. Ook zouden gemeenten graag concreet advies krijgen in een casus, dat direct toepasbaar is.

Prioriteiten

Wat betreft de prioriteiten geven gemeenten aan dat er vaak wordt ingezet op grote projecten en minder op lokale problemen.

Wijze van optreden en faciliteren samenwerking

12% van de gemeenten geeft aan dat de wijze van optreden en de facilitering van samenwerking aandachtspunten zijn. Ook hier wordt genoemd 'oog voor lokale situatie (nuance en meer denken vanuit de gemeente, rekening houden met de klantgerichtheid van gemeenten naar burgers en ondernemers) en een proactieve houding in samenwerkingsverbanden. Daarnaast wordt aangegeven dat antwoord vaak lang op zich laat wachten en dat een cafetariamodel gewenst is.

Deskundigheid

De deskundigheid, expertise en kwaliteit behoeft volgens alle gemeenten de minste verbetering (7%). Een gemeente noemt hierbij de financiële kennis en de juridische kennis. Ook zou een gemeente de mogelijkheid om een BIBOB-onderzoek te laten reviewen op prijs stellen. Het beeld per RIEC is net als per gemeentegrootte erg wisselend.

11.8 Samenvattende bevindingen

Gemeenten zien voor het RIEC verschillende rollen weggelegd. Er is over het geheel geen uitgesproken voorkeur. Het beeld van de behoeften van de gemeenten wisselt per gemeentegrootte. Grotere gemeenten zien meer belang in de rol van het RIEC bij de bevordering van de samenwerking, kleinere gemeenten juist meer bij de lokale ondersteuning en versterking van de organisatie.

Ongeveer twee derde van de gemeenten vindt de (beschikbaarheid van de) capaciteit bij de RIEC's voldoende. De rest vindt deze aan de krappe kant of ronduit onvoldoende. Grotere gemeenten geven vaker aan dat de capaciteit bij de RIEC's onvoldoende is dan kleinere gemeenten. Van de gemeenten in Midden-Nederland, Noord-Nederland, Noord-Holland, Oost-Nederland en Oost-Brabant geeft circa 50% aan dat de capaciteit onvoldoende of krap aan is. Meer dan de helft van de gemeenten vindt de kennis en expertise van de RIEC's goed tot zeer goed. Wat betreft de BIBOB kennis en expertise is dat meer dan 80%. Met name de kennis van de lokale situatie wordt als wat minder gezien. Tussen de RIEC's zijn er enkele verschillen in waardering. De beschikbare informatie, hulpmiddelen, werkwijze en producten en diensten worden over de gehele linie als redelijk tot (zeer) goed gewaardeerd.

De RIEC's hebben volgens de meeste gemeenten een toegevoegde waarbij bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Deze is het hoogste bij de bestrijding van mensenhandel, hennep, misbruik vastgoed, aanpak machtsconcentraties, 1% motorclubs en witwaspraktijken (allen 60-65% gemeenten). De laagste waardering is er voor de aanpak van milieucriminaliteit (45%). Ook de kosten-baten worden over het algemeen hoog gewaardeerd. Er zijn wel aanzienlijke verschillen tussen de regio's. Zo worden de kosten-baten in Haaglanden en Limburg hoger dan gemiddeld en in Noord-Holland, Oost Nederland, Oost-Brabant en Rotterdam-Rijnmond lager dan gemiddeld gewaardeerd.

Gemeenten zien met name de ondersteuning van individuele gemeenten, de organisatie van de RIEC's en het faciliteren van de informatie-uitwisseling als verbeterpunten. Genoemd hierbij wordt onder andere oog voor de lokale situatie (casus en lokaalgericht werken), een proactieve houding in informatie-uitwisseling bij grotere

samenwerkingsverbanden en dat de capaciteit niet in verhouding staat met het werk en de ambities van de RIEC’s.

De waardering die gemeenten geven aan de verschillende kenmerken van de RIEC´s komt in grote lijnen overeen met de wijze waarop de RIEC`s zichzelf beoordelen. Dit geldt ook voor de verbeterpunten.

DEEL V: Slotbeschouwing

12 Conclusies

12.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord en wordt een slotbeschouwing gegeven. De opbouw is daarbij als volgt:

- Beantwoording onderzoeksvraag 1: Wat is de stand van zaken van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit eind 2012? (paragraaf 12.2)
- Beantwoording onderzoeksvraag 2: Wat zijn de verschillen tussen 2012 en 2009 (paragraaf 12.3)
- Beantwoording onderzoeksvraag 3: Hoe waarderen gemeenten de RIEC's? (paragraaf 12.4)
- Beantwoording onderzoeksvraag 4: Welke conclusies kunnen worden getrokken over de stand van zaken in 2012 en in welke mate is sprake van een versterking ten opzichte van 2009? (paragraaf 12.5)

We sluiten in paragraaf 12.6 af een korte bespiegeling.

Elke onderzoeksvraag wordt eerst samengevat beantwoord waarna wordt ingegaan op de meer specifieke onderdelen van de vraagstelling.

12.2 Onderzoeksvraag 1: Wat is eind 2012 de stand van zaken?

Samengevat: 84% van de gemeenten is zich in 2012 bewust van de (potentiele) aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit. 98% van de gemeenten vindt dat ze een rol heeft bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het belangrijkste doel van de aanpak moet volgens de gemeenten het voorkomen van het faciliteren van criminele activiteiten en het vergroten van het veiligheidsgevoel van burgers zijn.

Inhoudelijk is hennepteelt de belangrijkste prioriteit bij gemeenten. Dit is ook de meest voorkomende verschijningsvorm van organiseerde criminaliteit (69% van de gemeenten) en daarvan zien gemeenten ook de meeste zichtbare effecten in de samenleving (onveiligheid, verloedering). 65% van de gemeenten heeft het beleid inzake bestuurlijke aanpak vastgelegd en 70% als het gaat om specifiek BIBOB-beleid.

De specifiek voor de bestuurlijke aanpak beschikbare capaciteit is gemiddeld 0,5 fte, maar met grote verschillen tussen de gemeenten. Die verschillen gelden ook voor de werkstructuur (hoe is de bestuurlijke aanpak georganiseerd?), de digitale voorzieningen voor het informatiebeheer en de feitelijke inzet van instrumenten. Kwaliteitsborging is in het kader van de bestuurlijke aanpak nog geen gemeengoed.

Samenwerking is er vooral met de politie, het OM en het RIEC, toegespitst op de aanpak van mensenhandel, hennepteelt en handhavingsknelpunten. Politie, RIEC en eigen organisatie zijn de belangrijkste partners als het gaat om de informatie-uitwisseling (die meestal op verzoek en ad hoc plaatsvindt).

De effectiviteit van de bestuurlijke aanpak wordt door de meeste gemeenten als 'redelijk' ervaren en doet zich vooral gelden bij het voorkomen van het (onbedoeld) faciliteren van criminele activiteiten en het terugdringen van verloedering.

a) *In welke mate, voor welke vormen/aspecten en voor welke thema's waren gemeenten zich ultimo 2012 bewust van de (mogelijke) aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit?*

84% gemeenten heeft indicaties voor aanwezigheid georganiseerde criminaliteit

84% van gemeenten vermoedt dat er in 2012 (waarschijnlijk) georganiseerde criminaliteit in de gemeente aanwezig zijn. Het zicht op de aanwezigheid van meer specifieke vormen van georganiseerde criminaliteit wisselt per gemeente. Op criminaliteit rond hennepteelt, handhavingsknelpunten en motorclubs hebben de meeste gemeenten redelijk tot goed zicht. Op de overige thema's hebben alleen de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners redelijk zicht. Gemeenten tot 15.000 inwoners hebben relatief weinig zicht op mensenhandel, handhavingsknelpunten, milieucriminaliteit en motorclubs. Wat betreft handhavingsknelpunten wijken de kleine gemeenten dus sterk af van de totale groep.

Georganiseerde criminaliteit speelt in perceptie gemeenten vooral lokaal

Het zicht van gemeenten op de schaal waarop georganiseerde criminaliteit zich afspeelt is – met uitzondering van hennepteelt - beperkt. Voor zover gemeenten aangeven hier wel zicht op te hebben, speelt georganiseerde criminaliteit zich volgens hen vooral lokaal af. Alleen voor mensenhandel geeft 50% aan dat er ook (boven)regionale vertakkingen zijn.

Impact volgens gemeenten beperkt; vooral verloedering en onveiligheidsgevoel

Met uitzondering van hennepteelt en in iets mindere mate handhavingsknelpunten en milieucriminaliteit geeft meer dan de helft van de gemeenten aan dat de impact van georganiseerde criminaliteit op lokale gemeenschap beperkt is. Voor zover deze impact er wel is, worden globaal drie clusters onderscheiden: a) onveiligheid en verloedering/overlast door hennepteelt, handhavingsknelpunten en milieucriminaliteit, b) aantasting persoonlijke integriteit en vrijheid door mensenhandel en c) financiële schade en reputatieschade door misbruik vastgoed, witwassen, handhavingsknelpunten en milieucriminaliteit.

b) *In hoeverre hebben gemeenten beleid vastgesteld voor de bestuurlijke aanpak en (inhoudelijke) prioriteiten gesteld?*

97% gemeenten onderschrijft rol bij aanpak georganiseerde criminaliteit

Vrijwel alle gemeenten (97%) onderschrijven dat het bestuur een rol heeft in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Daarbij zien de gemeenten zich als gelijkwaardig en integrale partner in de samenwerking met onder meer de strafrechtelijke en fiscale aanpak.

Bestuurlijke aanpak moet onbedoeld faciliteren voorkomen

Voor gemeenten is de belangrijkste functie van de bestuurlijke aanpak het voorkomen dat criminele activiteiten (onbedoeld) door de overheid worden gefaciliteerd en het verhogen van het veiligheidsgevoel van burgers. Er zijn daarbij geen in het oog springende verschillen tussen grote en kleine gemeenten.

Tweederde van de gemeenten heeft bestuurlijke aanpak beleidsmatig vastgelegd

Ongeveer twee derde van de gemeenten heeft de bestuurlijke aanpak vastgelegd in het collegeprogramma en/of een beleidsplan. Ook hebben veel gemeenten (branchegerichte) BIBOB-beleid vastgesteld: zo'n 70% van de gemeenten. Er zijn in de vaststelling van het beleid wel aanmerkelijke verschillen tussen gemeenten (qua grootte). De grote gemeenten (50.000+) hebben vaker beleid vastgesteld dan kleinere gemeenten.

Hennepteelt belangrijkste prioriteit

Hennepteelt is de meest voorkomende en gemiddeld genomen hoogste prioriteit binnen de bestuurlijke aanpak. Deze wordt gevolgd door mensenhandel, handhavingsknelpunten en witwassen/misbruik vastgoed.

c) *Hoe hebben gemeenten de organisatie en informatievoorziening voor de bestuurlijke aanpak ingericht?*

59% van de gemeenten heeft min of meer vastomlijnde werkstructuur

59% van de gemeenten heeft een min of meer vastomlijnde structuur voor de uitvoering van de bestuurlijke aanpak in de vorm van een netwerkstructuur (25%), een (integraal) projectteam (18%) of één specifiek verantwoordelijke afdeling (17%). 41% van de gemeenten heeft geen vastomlijnde structuur. Dit geldt met name voor gemeenten tot 15.000.

Aansturing bestuurlijke aanpak meestal door coördinator buiten de lijn

De aansturing van de bestuurlijke aanpak vindt bij 78% van de gemeenten plaats door een coördinator (meer coördinatoren), zijnde geen lijnmanager. Bij gemeenten boven de

50.000 inwoners ligt de verantwoordelijkheid wat vaker bij een lijnmanager en/of is de aansturing verdeeld over meerdere coördinatoren.

Gemiddeld 0,5 fte beschikbaar voor bestuurlijke aanpak; wel grote verschillen

Gemeenten hebben specifiek voor de bestuurlijke aanpak gemiddeld 0,5 ft beschikbaar. De feitelijk beschikbare capaciteit varieert van enkele uren per week tot meerdere fte op jaarbasis. Dit loopt in grote lijnen parallel met de grootte van de gemeenten.

Uitvoeringsgerichte processen meestal vastgelegd; besluitvormende minder

De uitvoeringsgerichte werkprocessen zijn bij de meeste gemeenten (75-80%) beschreven. De besluitvormende werkprocessen veel minder (20-40%). Over het algemeen hebben grote(re) gemeenten de werkprocessen vaker beschreven dan kleinere gemeenten.

Meeste gemeenten geen specifieke digitale voorzieningen

70% van de gemeenten heeft geen specifieke digitale voorzieningen voor het beheer en de uitwisseling van informatie in het kader van de bestuurlijke aanpak. Gemeenten die wel voorzieningen hebben, gebruiken applicaties uit de kantoorautomatisering (Word, Excel) (57%) en specifieke (voor de bestuurlijke aanpak ingerichte algemene) applicaties of systemen (43%).

Kwaliteitsborging bestuurlijke aanpak nog geen gemeengoed bij gemeenten

In kwaliteitsborging is bij ongeveer de helft van de gemeenten voorzien door de mogelijkheid van cursussen, trainingen en opleidingen en door collegiale toetsing bij de uitvoering. Periodieke evaluatie vindt nog maar zeer beperkt plaats (22% van de gemeenten). De standaardisatie van formats en interne gegevensuitwisseling is bij circa eenderde van de gemeenten geregeld. De gegevensbescherming met het oog op de privacy is of wordt volgens 76% van de gemeenten geregeld. Gemeenten boven de 50.000 inwoners hebben op deze punten meer vastgelegd dan kleinere gemeenten.

d) Met welke partners werkten gemeenten ultimo 2012 op welke thema's en op welke manieren samen bij het tegengaan van georganiseerde criminaliteit? Op welke punten zijn de gemeenten wel en niet tevreden over deze samenwerking met partners?

De respons op de vragen over de samenwerking was op de meeste onderdelen te laag om harde conclusies te kunnen trekken. Indicatief is het beeld als volgt.

Doel samenwerking is opbouw lokale kennis en verhogen efficiëntie

Het belangrijkste doel van de samenwerking is voor de gemeenten het verhogen van de efficiëntie van de aanpak en de opbouw van de lokale kennis en expertise.

Meeste samenwerking is met politie en RIEC en incidenteel van karakter

De intensiteit van de samenwerking met de verschillende partners is wisselend. Met de politie is het meeste contact (64% van de gemeenten), gevolgd door contacten met het RIEC (57%) en andere gemeenten (50%). De contacten worden overwegend als ‘incidenteel’ (ad hoc) gekwalificeerd. Circa een vijfde van de gemeenten geeft (variërend per partner) aan regelmatig of zelfs intensief contact te hebben met politie, RIEC of andere gemeenten in het kader van de bestuurlijke aanpak.

Meeste samenwerking bij hennepteelt, mensenhandel en handhavingsknelpunten

Qua verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit zijn de meeste samenwerkingscontacten in het kader van de aanpak van hennepteelt (47% van de gemeenten), mensenhandel (39% van de gemeenten), handhavingsknelpunten (37%) en milieucriminaliteit (34%). Rond de overige verschijningsvormen werkt circa 20% van de gemeenten samen.

Karakter samenwerking verschilt per partner

De typering van het karakter van de samenwerking verschilt per partner. Voor alle partners geldt dat de strategische afstemming een belangrijk element is van de samenwerking. De samenwerking met het RIEC wordt daarnaast vooral als informatie-uitwisseling getypeerd. Die met politie en OM vooral als ‘afstemming uitvoering’ (en met politie ‘uitvoering’) van de bestuurlijke aanpak. De samenwerking met andere gemeenten heeft geen eenduidig profiel en wisselt waarschijnlijk afhankelijk van het vraagstuk dat zich aandient.

Politie, RIEC en eigen organisatie belangrijkste informatiebronnen

Als het gaat om de informatie-uitwisseling zijn de politie, het RIEC en de eigen organisatie voor circa 70-80% van de gemeenten een belangrijke partner. Andere partners zoals het OM, andere gemeenten of partners speler minder, dat wil zeggen voor maar circa 30-40% van de gemeenten, een rol. De feitelijke uitwisseling van informatie is meestal ad hoc (per zaak) of via het persoonlijke netwerk.

Gemeenten meest positief over samenwerking met politie en RIEC

De samenwerking met de partners wordt over de gehele linie (redelijk tot) goed gewaardeerd. Het meest positief zijn de gemeenten over de samenwerking met de politie en met het RIEC.

e) Welke instrumenten zetten gemeenten ultimo 2012 op welke thema's in tegen georganiseerde criminaliteit? Op welke punten zijn de gemeenten wel en niet tevreden over het ingezette instrumentarium?

Niet alle gemeenten hebben goed zicht op eigen inzet instrumenten

Behalve bij de inzet van instrumenten bij de aanpak van hennepteelt, is het zicht van gemeenten op de eigen inzet van instrumenten beperkt. Dit geldt vooral voor de inzet van BIBOB bij de aanpak van handhavingsknelpunten en milieucriminaliteit.

Meeste inzet van instrumenten bij aanpak hennepteelt en handhavingsknelpunten

De feitelijke inzet van instrumenten wisselt per verschijningsvorm van georganiseerde criminaliteit. Bij de aanpak van hennepteelt en handhavingsknelpunten geeft ongeveer de helft van de gemeenten aan in 2012 minimaal één instrumenten te hebben ingezet. Bij de aanpak van het misbruik van vastgoed, machtsconcentraties en witwassen is dit aantal zeer beperkt (minder dan 20%). In zijn algemeenheid geldt dat de inzet toeneemt naarmate gemeenten groter zijn.

Weigeren vergunningen en inzet BIBOB meest krachtige instrumenten

De gemeenten vinden het weigeren van een vergunning één van de meest effectieve instrumenten bij de bestuurlijke aanpak. Het palet van instrumenten uit BIBOB is als geheel volgens de gemeenten het effectiefste cluster aan instrumenten. De lokale invulling van beleid of wetgeving wordt als het minst effectieve cluster instrumenten gezien.

f) hoe schatten gemeenten de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak in?

Bestuurlijke aanpak beperkt effectief; vooral voorkomen onbewust faciliteren

Gemeenten kennen aan de bestuurlijke aanpak over de gehele linie een beperkt tot redelijk effect op de georganiseerde criminaliteit toe. Het meeste wordt volgens hen bereikt bij het voorkomen dat de overheid onbewust criminele activiteiten faciliteert. Het minste wordt er volgens hen bereikt bij het terugdringen van machtsposities. De grotere gemeenten (meer dan 50.000 inwoners) zijn positiever over de effectiviteit dan kleinere gemeenten.

Maatschappelijke effect vooral terugdringen verloedering

Wat betreft de betekenis van de bestuurlijke aanpak voor de samenleving zijn de gemeenten terughoudend. Over de gehele linie ziet circa 70% van de gemeenten weinig of geen effect van de aanpak. Als er al maatschappelijk wat wordt bereikt, dan is dat vooral het terugdringen van verloedering. Ook hier zijn de grote gemeenten over het geheel genomen positiever dan andere gemeenten.

12.3 Onderzoeksvraag 2: Wat zijn de verschillen tussen 2009 en 2012?

Samengevat: Ten opzichte van 2009 zijn het bestuurlijk bewustzijn en de mate waarin gemeenten de bestuurlijke aanpak beleidsmatig hebben vastgelegd, gestegen. Over verschillen in het vastleggen van het BIBOB-beleid kan het onderzoek geen uitsluitsel geven. Het aantal gemeenten dat de werkprocessen voor BIBOB heeft vastgelegd is wel gestegen. Qua samenwerking is het dekkingsgebied en aantal RIEC's ten opzichte van 2009 gewijzigd (van 11 naar 10 RIEC's). De deelname aan de RIEC's is toegenomen van 59% in 2009 naar 93% ultimo 2012. De totale capaciteit bij de RIEC's is gestegen van 43,8 fte in 2009 naar 137,3 fte in 2012. De inzet van de APV is in 2012 vergelijkbaar met die in 2009; de inzet van sluiting/onteigening lijkt iets te zijn toegenomen. Wat betreft de effectiviteit van instrumenten wordt de inzet van BIBOB en de APV in 2012 hoger ingeschat dan in 2009.

a) *Wat zijn de meer specifieke verschillen in de bestuurlijke aanpak als het gaat om het bewustzijn van de (mogelijke) aanwezigheid georganiseerde criminaliteit;*

Het bewustzijn is gestegen naar 84% van de gemeenten

Uitgaande van de rapportage 2009 en de meting over 2012 is het bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit gestegen van 39% van de gemeenten in 2009 naar 84% in 2012. Op respondentniveau – dat wil zeggen bij een vergelijking van gemeenten die in de meting over 2009 én 2012 voorkomen – is een stijging te zien van 43% naar 84%. De stijging zit vooral bij kleinere gemeenten (bij de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners was het bewustzijn in 2009 al hoog).

b) *Wat zijn de meer specifieke verschillen in de bestuurlijke aanpak als het gaat om de vaststelling van het beleid;*

De bestuurlijke aanpak is in 2012 bij meer gemeenten vastgelegd dan in 2009

Op basis van een vergelijking van de rapportage over 2009 en de meting over 2012 is er een toename van 57% van de gemeenten in 2009 naar 73% die de bestuurlijke aanpak beleidsmatig hebben vastgelegd. Op respondentniveau is dat respectievelijk 67% en 81%. Voor de vaststelling van het BIBOB-beleid is het onderzoek niet eenduidig. Op het niveau van de twee steekproeven over 2009 en 2012 is sprake van een stijging van 55% in 2009 naar 70% in 2012. Bij een vergelijking van de gemeenten die in beide steekproeven voorkomen, is deze stijging niet waarneembaar. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat de toepassing van BIBOB meer tot de routine behoort in 2012 en dit niet meer beleidsmatig wordt vastgelegd. De sterke stijging van het aantal gemeenten dat de

werkprocessen voor BIBOB heeft beschreven, lijkt dat te bevestigen: 32% in 2009 en 77% in 2012 (op respondentniveau is dat respectievelijk 61% en 98%).

c) *Wat zijn de meer specifieke verschillen in de bestuurlijke aanpak als het gaat om de wijze (thema's, manieren, mate) van samenwerking met partners;*

Geen uitspraken over verschillen in samenwerking mogelijk

Door de hoge non-respons en verschillen in de data over 2009 en 2012 kon geen vergelijking worden gemaakt van de wijze van samenwerking.

Bijna alle gemeenten bij RIEC aangesloten en capaciteit bij RIEC's gegroeid

Er is wel een vergelijking gemaakt van de stand van zaken bij de RIEC's. Waar in 2009 nog 59% van de gemeenten was aangesloten bij een RIEC, is dat ultimo 2012 93%. De aansluiting van gemeenten bij de RIEC's is 100% op drie regio's na: Midden Nederland, Oost-Nederland en Oost-Brabant. De bij de RIEC's beschikbare formatie is toegenomen van 43,8 fte in 2009 naar 137,3 fte in 2012.

d) *Wat zijn de meer specifieke verschillen in de bestuurlijke aanpak als het gaat om de wijze (thema's, manieren, mate) inzet van instrumenten?*

Voor de inzet van instrumenten kon slechts een indicatieve vergelijking worden gemaakt wegen het ontbreken van steekproefgegevens in de nulmeting. Het beeld is als volgt.

APV niet vaker ingezet; sluiten en onteigening wel

Ten opzichte van 2009 lijkt de inzet van APV als instrument bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit niet te zijn gestegen. Dat lijkt wel het geval bij het instrument sluiting en onteigening op grond van bijzondere wetten, vooral bij de grotere gemeenten.

BIBOB en APV door gemeenten in 2012 effectiever gevonden dan in 2009

De effectiviteit van de wet BIBOB en de APV als instrumenten bij de aanpak worden in vergelijking met 2009 positiever gewaardeerd in 2012.

e) *In welke mate is het, op grond van bovenstaande, aannemelijk dat tussen 2009 en 2012 de gemeentelijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit werd versterkt?*

Bestuurlijke aanpak versterkt wat betreft bewustzijn en beleid

De conclusie is dat de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit bij vrijwel alle gemeenten bestuurlijk op de agenda staat (algemene bewustzijn is er, groot deel van de gemeenten heeft aanpak bestuurlijk vastgelegd). Verder zien we dat nagenoeg alle

gemeenten zich hebben aansloten bij een RIEC i.c. een samenwerkingsconvenant hebben afgesloten. Dit is een verbetering ten opzichte van 2009. In die zin kan worden gesproken van een bestuurlijke versterking. Er is kunnen op basis van het onderzoek geen uitspraken worden gedaan over de vraag of ook sprake is van een organisatorische versterking. Die indruk hebben de onderzoekers wel op basis van de gevoerde gesprekken, maar kan niet worden afgeleid uit een vergelijking van de data met de nulmeting.

12.4 Onderzoeksvraag 3: Hoe waarderen gemeenten de RIECs?

Samengevat: Over de gehele linie worden de RIEC's positief gewaardeerd door de gemeenten. Dit geldt voor de deskundigheid, beschikbare informatie en hulpmiddelen, werkwijze, adviezen en de kosten-baten verhouding in het algemeen. De gemeenten hebben geen eenduidig oordeel over wat de belangrijkste rol is die het RIEC moet vervullen. Grotere gemeenten vinden vooral de bevordering van de samenwerking belangrijk. Kleinere gemeenten vooral de advisering en ondersteuning bij de uitvoering. De beschikbare capaciteit bij de RIEC's wordt door bijna 60% van de gemeenten als (ruim) voldoende ervaren. De kennis bij de RIEC's wordt overwegend positief gewaardeerd. Alleen de kennis van de lokale situatie krijgt een wat mindere waardering. Er zijn verschillen tussen regio's en verschijningsvormen van criminaliteit. De waardering voor de RIEC's is hoger bij gemeenten die de bestuurlijke aanpak beleidsmatig en organisatorisch meer hebben verankerd dan gemeenten die dat niet hebben gedaan.

a) *Hoe ervaren de gemeenten de ondersteuning van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit door het RIEC? Op welke punten zijn de gemeenten wel en niet tevreden over deze ondersteuning door het RIEC?*

Gemeenten niet eenduidig over belangrijkste rol RIEC

Gemeenten zien voor het RIEC verschillende rollen weggelegd. Het beeld van de behoeften van de gemeenten wisselt per gemeentegrootte en per RIEC. Bijvoorbeeld als het gaat om het bevorderen van de samenwerking, de versterking van de lokale deskundigheid of de ondersteuning bij de uitvoering.

Capaciteit bij RIEC's volgens tweederde van de gemeenten (ruim)voldoende

Bijna 60% van de gemeenten vindt de (beschikbaarheid van de) capaciteit bij de RIEC's voldoende. De rest vindt deze krap of onvoldoende. Grotere gemeente geven vaker aan dat de capaciteit bij de RIEC's onvoldoende is dan kleinere gemeenten. Van de gemeenten in Midden-Nederland, Noord-Nederland, Noord-Holland, Oost-Nederland en Oost-Brabant geeft circa 50% aan dat de capaciteit onvoldoende of krap aan is.

Aanwezige kennis is goed, maar lokale kennis kan beter

Meer dan de helft van de gemeenten vindt de kennis en expertise van de RIEC's goed tot zeer goed. Dit geldt met name voor BIBOB (80% van de gemeenten). Vooral de kennis van de lokale situatie wordt als minder goed gewaardeerd.

Gemeenten globaal tevreden over voorzieningen, werkwijze en adviezen RIEC's

De beschikbare informatie, hulpmiddelen, werkwijze en producten en diensten worden over de gehele linie als redelijk tot (zeer) goed gewaardeerd. Dit geldt met name voor de bereikbaarheid, samenwerkingsgerichtheid en betrouwbaarheid van de informatie. Een relatief wat mindere waardering wordt gegeven voor de transparantie van de werkwijze en de toegankelijkheid van informatie.

b) Wat is de mening van de gemeenten over de kosten-batenverhouding van de ondersteuning door het RIEC?

RIEC's hebben toegevoegde waarde; 20% daar minder tevreden over

De RIEC's hebben volgens de meeste gemeenten een toegevoegde waarbij bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Deze is het hoogste bij de bestrijding van mensenhandel, hennep, misbruik vastgoed, aanpak machtsconcentraties, 1% motorclubs en witwaspraktijken (allen 60-65% gemeenten vindt RIEC toegevoegde waarde hebben). Minder dan de helft van de gemeenten vindt dat het RIEC een toegevoegde waarde heeft bij de aanpak van milieucriminaliteit en handhavingsknelpunten. Ook de kosten-baten (wat vindt de gemeente van wat het RIEC oplevert in verhouding tot de tijd en geld die de gemeente eraan bijdraagt?) worden over het algemeen hoog gewaardeerd. Circa 20% van de gemeenten is minder tevreden over de toegevoegde waarde en kosten-batenverhouding van het RIEC. Er zijn wel aanzienlijke verschillen tussen de regio's. Zo worden de kosten-baten in Haaglanden en Limburg hoger dan gemiddeld en in Noord-Holland, Oost Nederland, Oost-Brabant en Rotterdam-Rijnmond lager dan gemiddeld gewaardeerd.

c) Wat verwachten de gemeente (nog) van de ondersteuning door het RIEC?

Individuele ondersteuning, organisatie en informatie-uitwisseling verbeterpunten

Gemeenten zien met name de ondersteuning van individuele gemeenten, de organisatie van de RIEC's en het faciliteren van de informatie-uitwisseling als verbeterpunten. Als specifieke punten zijn genoemd:

- Meer oog voor de lokale situatie (casus en lokaalgericht werken)
- Een pro-actievere informatie-uitwisseling bij grotere samenwerkingsverbanden
- Capaciteit die in verhouding staat tot het werk en de ambities van het RIEC.

De RIEC's zelf zien met name verbeterpunten in de organisatie (net als de gemeenten), de wijze van optreden en de geleverde producten en diensten. Ook de RIEC's geven aan dat de capaciteit niet altijd optimaal is voor het werk dat er ligt en dat er meer casusgericht gewerkt zou moeten.

12.5 Onderzoeksvraag 4: Welke conclusies kunnen worden getrokken?

Samengevat: Het bewustzijn van de mogelijke aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit is sterk toegenomen en bij nagenoeg alle gemeenten aanwezig. Dat geldt ook voor de erkenning van de bestuurlijke rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit en het beleidsmatig vastleggen van de aanpak. De organisatorische verankering laat een zeer wisselend beeld zien. Circa 40% van de gemeenten heeft veel structuur in de organisatie (werkstructuur, capaciteit beschikbaar, werkprocessen beschreven, digitale voorzieningen, kwaliteitsborging etc.). Bij circa 30% ontbreekt deze structurering grotendeels. Bij de overige gemeenten is het beeld wisselend. Vooral de kleinere gemeenten zijn organisatorisch kwetsbaar. De uitvoering van de bestuurlijke aanpak lijkt bij de helft van de gemeenten min of meer gemeengoed gelet op de feitelijke inzet van instrumenten. Over de vraag of de aanpak effectief is, lopen de meningen van de gemeenten uiteen. Het algemeen beeld is dat gemeenten die de aanpak van georganiseerde criminaliteit bestuurlijke en organisatorisch hebben verankerd én ook feitelijk instrumenten inzetten, de effectiviteit hoger inschatten dan andere gemeenten. In algemene zin kan worden gesproken van een versterking van de bestuurlijke aanpak ten opzichte van 2009. Zowel op het niveau van de gemeenten als op het niveau van de RIEC's. De waardering voor de RIEC's is overwegend hoog. Ook daar stellen we vast dat de waardering hoger is bij de gemeenten die de aanpak van georganiseerde criminaliteit bestuurlijke en organisatorisch hebben verankerd.

Basis voor bestuurlijke verankering is er bij vrijwel alle gemeenten

Het bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit is sterk toegenomen sinds 2009 en vrijwel alle gemeenten erkennen dat er voor hen een rol een weggelegd bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Daarmee lijkt een belangrijke randvoorwaarde het van de grond komen van de bestuurlijke aanpak ingevuld.

Inhoudelijk zijn hennepteelt en handhavingsknelpunten het meest verankerd

Inhoudelijk zijn vooral de aanpak van hennepteelt en handhavingsknelpunten sterk verankerd: dit zijn de thema's waarop gemeenten goed zicht hebben en waarvan gemeenten aangeven dat ze de grootste impact op de samenleving hebben. Deze thema's

komen ook als belangrijkste prioriteiten naar voren en er worden vaker instrumenten op ingezet in het kader van de bestuurlijke aanpak dan bij andere thema's. Het zijn ook de thema's waar (vanwege de respons indicatief) het meest wordt samengewerkt.

Op het toegevoegde thema 'milieucriminaliteit' hebben gemeenten beperkt zicht en het krijgt ook beperkt prioriteit. Mogelijk dat de vorming van zogenaamde omgevingsdiensten en het op afstand plaatsen van de milieuhandhaving daarin een rol speelt[54]. Op het toegevoegde thema '1% motorclubs' geven gemeenten aan goed zicht te hebben. Er is een beperkt aantal gemeenten dat aangeeft dat de problematiek zich ook feitelijk aandient.

Organisatorische verankering laat wisselend beeld zien

De vertaling hiervan naar de organisatie laat echter nog een wisselend beeld zien. Op basis van een aanvullende toetsing (zie hiervoor uitgebreid bijlage 7) blijkt dat naar schatting bij circa 40% van de gemeenten sprake is van een samenhangende organisatie, dat wil zeggen:

- Een min of meer vaste werkstructuur
- Beschikking over specifieke capaciteit
- Beschrijving van werkprocessen
- Digitale voorzieningen voor het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling
- Aandacht voor kwaliteitsborging

Bij circa 30% van de gemeenten zijn deze kenmerken grotendeels afwezig. Bij de overige circa 30% is het beeld wisselend (sommige kenmerken wel aanwezig, andere niet). De gemeenten zijn daarbij niet geheel willekeurig over het land verdeeld. In de regio's Limburg, Noord-Holland, Oost-Brabant en Zuid-West Nederland komen relatief veel gemeenten voor die waar genoemde kenmerken (in belangrijke mate) aanwezig zijn. Bij de gemeenten in de regio's Haaglanden, Midden-Nederland, Oost-Nederland, Noord-Nederland en (voormalige regio) Zuid-Holland Zuid ontbreken deze kenmerken juist wat vaker. Amsterdam-Amstelland en de (voormalige) regio Rotterdam-Rijnmond laten een wisselend beeld zien.

Bij kleinere gemeenten risico van afhaken

Vooral bij kleinere gemeenten lijkt de organisatie kwetsbaar. Cruciaal daarin is ons inzien de beperkte capaciteit. Daarbij gaat het niet specifiek om het aantal uren dat nodig is om instrumenten te kunnen inzetten. Dat kan jaarlijks beperkt zijn bij kleine gemeenten. Maar bij een inzet van slechts enkele tientallen uren per jaar voor beleid en coördinatie zal het

[54] Deze diensten worden landsdekkend opgericht om voor gemeenten en provincies de milieutaken die samenhangen met vergunningverlening, toezicht en handhaving uit te voeren. Dit naar aanleiding van het rapport 'De tijd is rijp' van de commissie Mans (2008).

moeilijk zijn om voldoende kennis en ervaring op te bouwen en een netwerk te onderhouden, ook in het belang van de informatie-uitwisseling en afstemming.

Een indicatie voor de kwetsbaarheid is mogelijk dat kleinere gemeenten relatief vaker aangeven geen zicht te hebben op bijvoorbeeld de aanwezigheid criminaliteit, de eigen inzet van instrumenten of de plannen van het RIEC. Kleine gemeenten zien voor zichzelf ook vaker dan grotere gemeenten een passieve rol weggelegd bij de bestuurlijke aanpak ('oren en ogen politie'). Het hebben van zicht op wat er speelt is naast bewustzijn een zeker zo belangrijke voorwaarde voor het slagen van de bestuurlijke aanpak.

Bij kleine gemeenten is het door de beperkte capaciteit niet alleen lastig is om voldoende zicht te houden op wat er speelt, maar is het ook lastig is om voldoende (basis)kennis op te bouwen en deel uit te blijven maken van het netwerk rond de bestuurlijke aanpak. Het risico bestaat ze eerst ambtelijk en daarmee uiteindelijk ook bestuurlijk onvoldoende 'aangehaakt' (kunnen) blijven bij de bestuurlijke aanpak. Dit staat op gespannen voet met de beleidsmatige doelstelling om tot een 'dekkend stelsel' komen. Dat is er nominaal wel, maar materieel niet.

Vicieuze cirkel tussen geloof in effectiviteit en doen

Over de vraag of de bestuurlijke aanpak effectief is, lopen de meningen uiteen. Ongeveer eenderde van de gemeenten is daar positief over als het gaat om de georganiseerde criminaliteit zelf (zoals voorkomen onbewust faciliteren). Als het gaat over de maatschappelijke effecten (zoals terugdringen verloedering) is ongeveer een kwart van de gemeenten daar positief over. Grotere gemeenten zijn overwegend positiever over de effectiviteit dan kleinere gemeenten.

We hebben indicaties gevonden dat gemeenten die ook feitelijk instrumenten inzetten, positiever zijn over wat er wordt bereikt met de bestuurlijke aanpak dan gemeenten die dit niet doen. het lijkt erop dat 'onbekend onbemind' maakt. Daarmee kan een vicieuze cirkel ontstaan. Door weinig ervaring met de inzet van instrumenten wordt de (mogelijke) effectiviteit ook niet ervaren. Doordat deze niet wordt ervaren blijft de scepsis bestaan, zeker als de acute noodzaak ontbreekt en de organisatorische voorzieningen (capaciteit, kennis, etc.) beperkt zijn.

Interessant in dit verband is dat (vooral kleinere) gemeenten aangeven dat het bieden van praktische ondersteuning door RIEC's bij de bestuurlijke aanpak een verbeterpunt is. Dit kan voor de RIEC's mogelijke hefboom zijn om de vicieuze cirkel te doorbreken. Voorwaarde is wel dat RIEC's dan prioriteit geven aan directe ondersteuning van gemeenten bij de inzet van instrumenten.

Waardering RIEC's mede bepaald door kenmerken gemeenten

De RIEC's worden over de gehele linie positief gewaardeerd. Het RIEC wordt naast de politie ook genoemd als een van de belangrijkste samenwerkingspartners en informatiebron. De RIEC´s zelf zijn ook versterkt sinds 2009, zowel door de grotere dekking van deelname door gemeenten als door een groei in capaciteit (en voorzieningen). Toch worden de kosten-batenverhouding en toegevoegde waarde van het RIEC door circa 20% van de gemeenten als onvoldoende gewaardeerd. Nog eens (gemiddeld) 20% vindt de toegevoegde waarde van het RIEC wisselend. Dit gaat binnen het onderzoek om totaal 40-80 gemeenten die minder positief zijn over de kosten-batenverhouding en/of toegevoegde waarde van het RIEC.

Een nadere analyse (bijlage 7) laat zien dat de waardering voor het RIEC samenhangt met verschillende factoren, in het bijzonder de rolopvatting van gemeenten bij de bestuurlijke aanpak, de beleidsmatige en organisatorische verankering van de bestuurlijke aanpak en het feitelijk inzetten van instrumenten en de verwachte effectiviteit van de bestuurlijke aanpak. De vraag die hieruit moet worden afgeleid is in hoeverre ook sprake is van causaliteit. Dat wil zeggen: hangt het oordeel dat een gemeente heeft over een RIEC vooral ook af van de kenmerken van de die gemeente zelf? In het verlengde van de eerdere conclusies over de relatie tussen inzet van instrumenten en verwachting over de effectiviteit en over de risico's van de afwezigheid van voldoende organisatorische verankering, neigen we ertoe deze vraag bevestigend te beantwoorden. De hypothese daarbij is dat naarmate gemeenten de aanpak van georganiseerde criminaliteit minder bestuurlijk en organisatorisch hebben verankerd en (daardoor) niet of beperkt overgaan tot het daadwerkelijk inzetten van instrumenten, ze de toegevoegde waarde van het RIEC minder zien en daarmee de kost-batenverhouding minder goed waarderen.

12.6 Slotbeschouwing

In het voorgaande is de vraagstelling van het onderzoek beantwoord. Belangrijke conclusie daarbij is dat de bestuurlijke aanpak van de grond kan komen en effectief kan zijn, als een aantal (samenhangende) bestuurlijke en organisatorische condities is ingevuld.

Lokale organisatorische verankering achilleshiel continuïteit bestuurlijk aanpak

In de basis is de erkenning bij de meeste gemeenten er wel dat georganiseerde criminaliteit *kan* voorkomen. Zolang die ervaring er niet is of de directe maatschappelijke gevolgen niet groot zijn, zal – zeker bij kleinere gemeenten - de prikkel er niet zijn om hier structureel werk van te maken en de organisatie daarop in te richten. Voor dergelijke gemeenten kan pionieren in RIEC-verband lange tijd droogzwemmen blijven. Zeker als zich geen of slechts zeer sporadisch zaken aandienen die voor de gemeente van direct belang zijn. Het risico is dan groot dat de aandacht verslapt, ambtelijk en bestuurlijk.

Alhoewel eind 2012 meer gemeenten bij een RIEC zijn aangesloten dan in 2009, is de verscheidenheid van deze gemeenten groot. Niet alleen in problematiek, maar ook in fase waarin de bestuurlijke aanpak verkeert én de mate waarin gemeenten voldoende organisatorische waarborgen kunnen realiseren voor een goede uitvoering.

De lokale verankering lijkt de achilleshiel van continuïteit van de bestuurlijke aanpak, vooral bij kleinere gemeenten. Daarbij is een aandachtspunt dat er geen referentiekader is voor hoe die organisatorische verankering er minimaal uit zou moeten zien. Het onderzoek heeft slechts indicaties gegeven voor de zaken waarop zo'n referentiekader zich kan richten (werkstructuur, werkprocessen, kwaliteitsborging etc.). De optimale invulling bij een kleine gemeente die incidenteel te maken heeft met georganiseerde criminaliteit zal er daarbij waarschijnlijk anders (moeten) uitzien dan bij een grote gemeente waar sprake is van een structurele problematiek. Ook de rol die samenwerking daarbij kan vervullen (ad hoc bijstand, intergemeentelijk projectteam, structurele gezamenlijke backoffice etc.) zal verschillend zijn voor de gemeenten.

Bredere bestuurlijke context

Dit alles zal ook in het licht van overige ontwikkelingen in (bestuurlijke) schaal en taakstelling van gemeenten moeten worden gezien. Het is de vraag of vooral kleinere gemeenten de komende jaren (vrijwillige) herindelingstrajecten of ambtelijke fusies ingaan. Daarmee kan – ook op andere terreinen – een deel van de genoemde kwetsbaarheid worden weggenomen.

Daarnaast zijn er ook andere samenwerkingsverbanden die een relatie kunnen hebben met de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Bijvoorbeeld de genoemde omgevingsdiensten die ook verantwoordelijk zijn voor de aanpak van milieucriminaliteit. De vraag daarbij is in hoeverre samenwerkingsstructuren 'dubbelop' zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om coördinatie tussen instanties, de informatie-uitwisseling en (samenhangende) prioriteitstelling. Een toekomstige integratie van functies van verschillende samenwerkingsverbanden (RIEC, Omgevingsdiensten, veiligheidsregio's) is daarbij zeker een denkbaar perspectief, ook met het oog op van vermindering van bestuurlijke drukte.

Tenslotte krijgen gemeenten er taken bij, met name in de zorg. Daarmee worden gemeenten ook (als regisseur en uitvoerder) verantwoordelijk voor de maatschappelijke nazorg van acties in het kader van de bestuurlijke aanpak. Bijvoorbeeld als het gaat om een gezin dat uit een woning wordt gezet na een ontruiming van een hennepplantage. Het biedt gemeenten aan de andere kant ook nieuwe instrumenten om te voorkomen dat bijvoorbeeld kwetsbare burgers of jongeren meegezogen worden in criminele activiteiten.

Perspectief bestuurlijke aanpak en RIEC's is en blijft maatwerk

Het voorgaande betekent dat de ontwikkeling en verdere invulling van de bestuurlijke aanpak in het licht van de bredere gemeentelijke en regionale context moet worden gezien. Het betekent ook dat maatwerk nodig is bij het ontwikkelen van een referentiekader voor de organisatorische verankering (lokaal of gezamenlijk). Dat geldt ook voor de vraag of en zo ja welke rol RIEC's daarbij kunnen vervullen en welke vorm ze moeten aannemen.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur

Becker, G., 1968. Crime and Punishment: an Economic Approach. *The Journal of Political Economy 76 (2),* pp. 169-217.

Bunt, H. v. d. & Kleemans, E., 2007. *Georganiseerde Criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de monitor Georganiseerde Criminaliteit,* Den Haag: Boom juridische Uitgevers.

Bunt, H. v. d. & Kleemans, E., 2011. Voorwoord. *Justitiële Verkenningen: Preventie van georganiseerde misdaad 37 (2),* pp. 10-22.

Bunt, H. v. d. & Schoot, C. v. d., 2003. *Prevention of organised crime: A situational approach,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2010. *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Het instrument in de praktijk,* Utrecht: Het CCV.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2010. *Secondant # 3/4. Tijdschrift van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. 24e jaargang,* www.hetccv.nl: sn

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2012. *Secondant #6.Tijdschrift van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. 26e jaargang,* www.hetccv.nl: sn

Clarke, R. (., 1997. *Situational crime prevention – Successful case studies.* Guirland, New York, second edition: Harrow and Heston Publishers.

Derksen, T. & Klein, D., 2010. *Bestuurlijke coalities tegen criminaliteit : de juridische context van de uitwisseling van informatie tussen de betrokken partners bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit,* Apeldoorn: Politieacademie.

Fijnaut, C., Bunt, H. v. d., Bovenkerk, F. & Bruisma, G., 1996. De georganiseerde criminaliteit in Nederland: Het criminologisch onderzoek ten behoeve van de enquêtecommissie opsporingsmethoden. *Tijdschrift voor Criminologie, 38(2),* pp. 102-119.

Garland, D., 2001. *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society.* Oxford: Oxford University Press.

Gemeente Amsterdam, ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011. *De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam,* Amersfoort: Uitgeverij Boom.

Gestel, B. v. & Verhoeven, M., 2011. Obstakels voor samenwerking; bevindingen uit de procesevaluatie van de programmatische aanpak mensenhandel. *Justitiële verkenningen:*

Preventie van georganiseerde misdaad, pp. 37 (2), 23-40. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Harkes, N., 2010. Vastgoedfraude raakt ook gemeenten. *Grondzaken in de praktijk ,* pp. 20-22.

Hees, O. v. & Morée, R., 2010. *Nulmeting RIEC Noord-Holland; bestuurlijke aanpak gemeenten gemeten,* sl: sn

Hols, M. et al., 2010. *Bestuurlijke aanpak. RIEC Midden Nederland,* Amersfoort/Utrecht: sn

Hols, M. et al., 2010. *Nulmeting Bestuurlijke aanpak. Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid,* Amersfoort/Utrecht: sn

Hols, M. et al., 2010. *Nulmeting bestuurlijke aanpak. Haaglanden/Hollands Midden,* Amersfoort/Utrecht: sn

Hols, M. et al., 2010. *Nulmeting bestuurlijke aanpak. RIEC Limburg,* Amersfoort/Utrecht: sn

Hols, M. et al., 2010. *Nulmeting bestuurlijke aanpak. RIEC Noord,* Amersfoort/Utrecht: sn

Hols, M. et al., 2010. *Nulmeting bestuurlijke aanpak. RIEC Oost-Nederland,* Amersfoort/Utrecht: sn

Hols, M. et al., 2010. *Nulmeting bestuurlijke aanpak. RIEC Rotterdam-Rijnmond,* Amersfoort/Utrecht: sn

Hols, M. et al., 2010. *Nulmeting bestuurlijke aanpak. RIEC Zuid-Holland Zuid,* Amersfoort/Utrecht: sn

Hols, M. et al., 2010. *Nulmeting bestuurlijke aanpak. RIEC Zuidoost-Brabant,* Amersfoort/Utrecht: sn

Hols, M. et al., 2010. *Nulmeting bestuurlijke aanpak. RIEC Zuid-West Nederland,* Amersfoort/Utrecht: sn

Huisman, W., sd *Het openbaar bestuur en de strijd tegen georganiseerde criminaliteit.* [Online].

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2012. *Follow the money! Een onderzoek naar financieel opsporen door de politie in het licht van het landelijk programma FinEC Politie,* sl: www.ioov.nl.

Kleemans, E., Berg, E. v. d. & Bunt, H. v. d., 1998. *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Rapportage op basis van de WODC monitor,* Den Haag: WODC.

Kleemans, E., Brienen, M. & Bunt, H. v. d., 2002. *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor,* Den Haag: WODC.

Kruisbergen, E., Bunt, H. v. d. & Kleemans, E., 2012. *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

LIEC, 2012. *Jaarverslag LIEC/RIEC 2011. Een georganiseerde overheid tegen georganiseerde criminaliteit.* [Online]
Available at: www.riec.nl

LIEC, 2012. *Toelichting bij eindversie Convenant (v18),* sl: sn

Minister van Veiligheid en Justitie, 2011. *Jaarverslag RIEC's 2010.* [Online]
Available at: www.hetccv.nl

Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007. *Veiligheid begint bij voorkomen. Voortbouwen aan een veiliger samenwerking,* sl: sn

Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008. *Programma versterking aanpak georganiseerde criminaliteit.* [Online]
Available at: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/02/18/plan-van-aanpak-programma-bestuurlijke-aanpak-georganiseerde-misdaad.html
[Geopend 2013].

Ministerie van Justitie, 2008. *Programma Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad.* [Online]
Available at: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/02/18/plan-van-aanpak-programma-bestuurlijke-aanpak-georganiseerde-misdaad.html
[Geopend 2013].

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justis, Bureau BIBOB, 2012. *Jaarvarslag 2011 Bureau BIBOB,* sl: sn

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 1993. *Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie betreffende de voortgangsrapportage aanpak zware, georganiseerde criminaliteit,* Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 838, nr. 5: sn

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011. *Brief betreffende subsidie RIEC 2012-2013,* sl: sn

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011. *Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer over de aanbieding jaarverslag RIEC's 2010 en beleidskader RIEC's en LIEC, TK 2010-2011, 29 911, nr. 54,* Den Haag: sn

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011. *Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie over het project Emergo,* sl: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 911, nr. 55 .

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012. *Brief betreffende afronding pilot RIEC Limburg 2008-2011 en voorschot subsidie RIEC 2012,* sl: Kenmerk 289847.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012. *Brief betreffende verantwoordingsrapportages aanpak georganiseerde criminaliteit,* sl: kenmerk 317662.

Moor-van Vugt, A. d. et al., 2012. *Gegevensuitwisseling door Toezichthouders,* Amsterdam: sn

Morée, R. & Hols, M., 2010. *Nulmeting bestuurlijke aanpak. Landelijk beeld,* Utrecht/Amersfoort: Twynstra Gudde en Capgemini Consulting.

Moreé, R., Malipaard , M. & Zaal, L., 2010. *Bestuurlijke aanpak. RIEC Noord-Holland,* Amersfoort: sn

Nooteboom, P. & Bennekom, N. v., 2012. *Beslisdocument Inrichting en Beheer. RIEC Amsterdam-Amstelland,* sl: sn

Openbaar Ministerie en Politie, 2012. *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit.* [Online].

Openbaar Ministerie, sd *Twee weten meer dan één. Intensief samenwerken tegen de ondermijnende en georganiseerde criminaliteit.* [Online].

Programma Financieel Economische Criminaliteit, 2012. *Politie: partner in de bestuurlijke aanpak. De gezamenlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit,* De Bilt: Politie Nederland.

RIEC Haaglanden/Hollands Midden, 2009. *Regionaal Convenant Geïntegreerde Decentrale Aanpak Georganiseerde Misdaad regio Haaglanden/Hollands Midden,* sl: sn

RIEC Haaglanden/Hollands Midden, 2012. *Jaarplan RIEC HHM 2012. Een georganiseerde overheid voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit,* sl: sn

RIEC Haaglanden/Hollands Midden, sd *Managementsamenvatting inrichtingsplan 2012,* sl: sn

RIEC Limburg, 2012. *Jaarplan 2013,* sl: sn

RIEC Midden Nederland, sd *Georganiseerde criminaliteit vraagt om een georganiseerde overheid. Strategisch werkplan RIEC MN 2012 en 2013,* sl: sn

RIEC Noord Nederland, 2012. *Jaarplan 2012-2013,* sl: sn

RIEC Noord Nederland, 2012. *Verantwoording en Jaarverslag 2011 RIEC Noord,* sl: sn

RIEC Noord-Holland, 2012. *Inrichtingsplan RIEC Noord-Holland,* sl: sn

RIEC Oost Nederland, sd *Ondernemingsplan & operationeel plan,* sl: sn

RIEC Oost Nederland, sd *Strategie 2009-2011. Kennis als basis,* sl: sn

RIEC Rotterdam Rijnmond, 2010. *Regionaal Convenant ten behoeve van de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit in de regio Rotterdam,* sl: sn

RIEC Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid, sd *Houtskoolschets RIEC Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid,* sl: sn

RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2011. *Samen tegen georganiseerde criminaliteit. RIEC Rotterdam-Rijnmond,* sl: sn

RIEC/LIEC, 2008. *Bestuurlijk akkoord geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad.* [Online]
Available at: www.riec.nl

RIEC/LIEC, 2012. *Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen.* [Online]
Available at: www.riec.nl

RIEC/LIEC, 2013. *Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen.* [Online]
Available at: www.riec.nl

Sauerwein, L., 2003. *Handreiking voor gemeenten over privacyaspecten bij criminaliteitspreventie,* sl: sn

Spapens, A., 2011. Barrières opwerpen voor criminele bedrijfsprocessen. *Justitiële Verkenningen: Preventie van georganiseerde misdaad,* pp. 37 (2), 10-22. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Steden, R. v., 2011. *Strategieëen van lokale veiligheid. Een achtergrondstudie en drie reflecties,* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010-2011. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 25 augustus 2011 over de aanbieding jaarverslag RIEC's 2010 en beleidskader RIEC's en LIEC. *29 911, nr. 54*, p. 6.

Van Naem & Partners, sd *Integriteitonderzoek bij gemeenten.* [Online].

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2009. *Brief aan de leden T.a.v. het college en de raad. Betreft: Voortgang oprichting Regionale Informatie- en Expertisecentra,* sl: BABVI/U200901861 Lbr. 09/118.

Voorst, P. v., 2011. *Offensief tegen georganiseerde misdaad.* [Online].

VROM Inspectie, Jonge, A. de, Vols, M., 2009. *Overlast en verloedering; Evaluatie wetten Vicoria en Victor.* [Online].

Wal, G. v. d., 2012. *Midden Nederland. Verantwoording 2011,* sl: RIEC Midden Nederland.

Bijlage 2 Thema's in de bestuurlijke aanpak

Dit onderzoek richtte zich, net als de nulmeting, op de onderstaande thema's. In vergelijking met de nulmeting zijn milieucriminaliteit en 1% motorclubs toegevoegd.

Handhavings-knelpunten (of vrijplaatsen)

Vrijplaatsen zijn groepen waartegen of locaties waar een effectief overheidsoptreden wordt belemmerd, leidend tot een maatschappelijk ongewenste situatie, waarbij aanwijzingen bestaan voor het aanwezig zijn van strafbare gedragingen waaronder (fiscale) fraude en waarbij we spreken over handhavingsknelpunten. De belemmering kan om een bestaande of vermeende dreiging of een sociaal-culturele hindernis gaan. Het gaat hierbij om branches of gebieden waarbinnen men zich niets gelegen laat liggen aan normen en geldende wet- en regelgeving en niet of onvoldoende wordt gehandhaafd. Voorbeelden zijn winkelstraten, industriegebieden en vage terreinen waar niet helemaal duidelijk is wat er zich achter de voordeur afspeelt en onder andere op de gebieden van: woonwagencentra, illegale casino's, belwinkels, coffeeshops, prostitutiesector, criminele jongeren (patsers) en ongebruikelijk bezit, veiligheid buurten, huisvesting en te werk stelling van buitenlandse werknemers, illegale bewoning, huisjesmelkers, criminele industriegebieden en bepaalde horecagebieden.

Hennep(teelt)

Hennepteelt betreft het georganiseerd telen, opslaan, verkopen en afnemen van hennep op grote schaal ((producten van) ten minste vijf planten). Dit betreft zaken als hennepkwekerijen, -stekkerijen, -drogerijen, coffeeshops, growshops en andere bedrijfsmatige toeleveranciers en afnemers.

Machtsconcentraties en gelegenheidsstructuren

Dit zijn geografische gebieden en samenwerkingsvormen, waarbij of waarbinnen georganiseerde misdaad plaatsvindt. Voor een effectieve bestrijding is het nodig dat de aanpak zich zowel richt op individuele daders en criminele samenwerkingsverbanden als op achterliggende gelegenheidsstructuren of factoren die de misdaad (kunnen) faciliteren, de 'facilitators'. 'Facilitators' zijn mensen of organisaties die criminelen helpen bij het voorbereiden, uitvoeren of verhullen van illegale activiteiten, soms willens en wetens, soms tegen wil en dank en soms zonder dat zij zich dat bewust zijn.

Mensenhandel en -smokkel

Onder mensenhandel wordt verstaan: het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten. De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel. Uitbuiting kan zich in de prostitutie afspelen, maar ook in andere economische sectoren zoals de horeca en de agrarische sector. Bij mensenhandel is het 'brengen over landsgrenzen' geen voorwaarde, zo valt de Loverboy-problematiek bijvoorbeeld ook onder mensenhandel. Mensensmokkel kan worden gedefinieerd als ´alle vormen van hulp van derden bij het overschrijden van internationale grenzen waarbij tegen de letter en/of de geest van het migratiebeleid (van landen van herkomst, transitie en bestemming) gehandeld wordt.´ Bij mensensmokkel worden mensen, vrijwillig, illegaal over grenzen gebracht en verblijven zij illegaal in Nederland. Bij mensenhandel worden mensen (vaak gedwongen) te werk gesteld en uitgebuit.

Misbruik van vastgoed

Bij misbruik van vastgoed gaat het om illegale (criminele) praktijken gericht op of in vastgoed door vastgoedeigenaren en/of -handelaren, dan wel (tussen)personen die het misbruik van vastgoed initiëren of faciliteren. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan crimineel woninggebruik (bijv. huisvesten illegale werknemers, onderbrengen prostituees (gedwongen), illegaal gebruik prostitutieruimte, kweek van hennep op zolderkamer), illegale handelingen bij verkoop van vastgoed (bijv. bij overdracht vastgoed door makelaars en/of notarissen, stromanconstructies) of crimineel gebruik vastgoed onder de mom van schijnbaar legale constructies.

Witwassen

Onder witwassen worden één of meer van de volgende activiteiten verstaan:

- de omzetting of overdracht van voorwerpen die zijn verworven uit een criminele activiteit om de illegale herkomst ervan te verhelen of te verhullen;
- het verhelen of verhullen van de werkelijke aard, oorsprong, vindplaats, vervreemding, verplaatsing of eigendom van voorwerpen waarvan bekend is dat ze zijn verworven uit een criminele activiteit;
- de verkrijging, het bezit of het gebruik van voorwerpen waarvan bekend is dat ze zijn verworven uit een criminele activiteit;
- het deelnemen aan of assisteren bij het begaan van een van de bovenstaande activiteiten.

Het gaat bij witwassen om het uitvoeren van transacties om de herkomst van illegaal verkregen geldsommen te verbergen.

Milieucriminaliteit

Criminaliteit waarbij onze ecologische leefomgeving wordt aangetast of bedreigd en waardoor nu of in de toekomst ernstige gevolgen ontstaan of kunnen ontstaan voor de gezondheid, veiligheid en kwaliteit van het leven van mensen, dieren of planten. Het gaat hierbij om een vorm van criminaliteit met gedragingen die: a) overtreding van milieuvoorschriften opleveren, of b) milieuschade ten gevolge hebben tenzij deze gedragingen vergund zijn of anderszins zijn toegestaan en c) strafrechtelijk dan wel in hoge mate moreel, verwijtbaar zijn.'

1% Motorclubs

De term 1% motorclubs (ook wel 1-procenter) werd in 1947 geïntroduceerd na de Hollisterrellen in Californië en daarop volgende, soortgelijke gebeurtenissen waarbij motorrijders slaags raakten met de politie. Na deze incidenten verklaarde de president van de American Motorcycle Association dat 99 procent van de Amerikaanse motorrijders goede en eerlijke burgers waren en dat slechts één procent van de motorrijders zich niets van de wet aantrok. De 1% motorclubs betreffen die motorclubs, waarvan de leden zich buiten de wet stellen, de 'outlawbikers', waarbinnen men zich niets gelegen laat liggen aan normen en geldende wet- en regelgeving . Naast het plegen van criminaliteit door clubleden, blijkt er ook verwevenheid van de clubleden met horeca, beveiligingsbedrijven, harde kern voetbalsupporters en mogelijk ook overheidsdiensten.

Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording

Deze bijlage bevat een nadere verantwoording van het kwantitatieve deel van het onderzoek. De volgende zaken worden toegelicht:

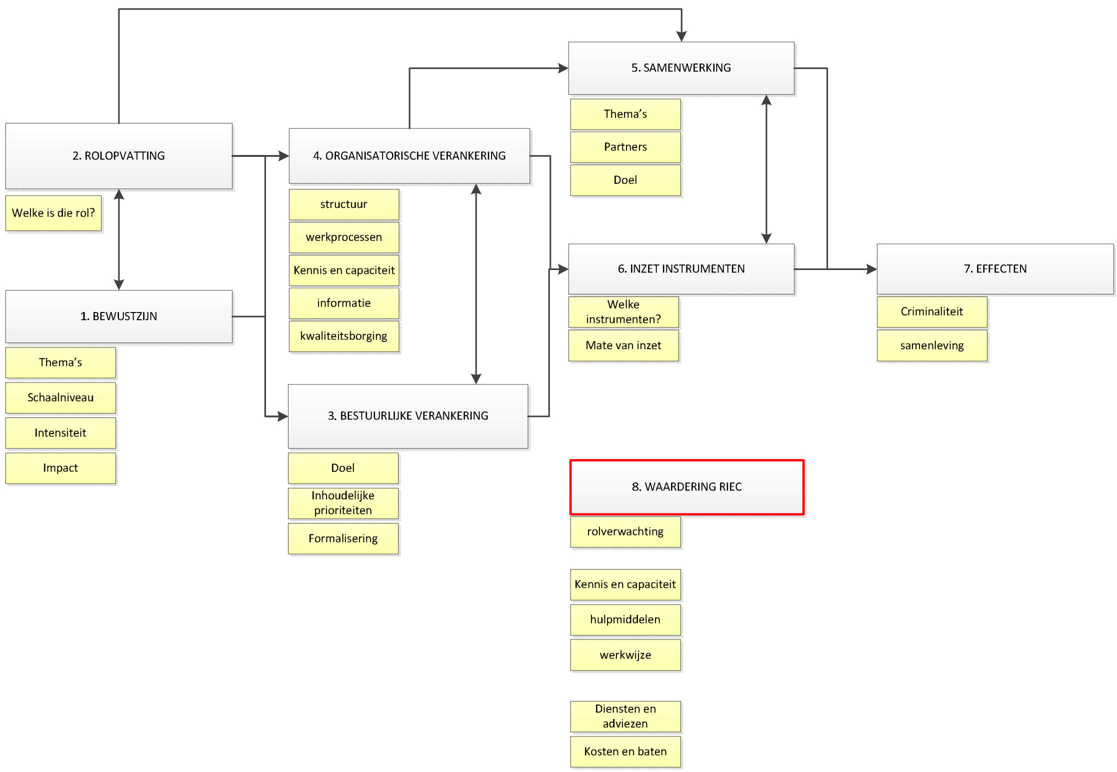
- Het opstellen van de vragenlijst
- De uitvoering van de meting
- De (kwaliteit van de) respons
- De uitvoering van de analyses

Opstellen vragenlijst

De vragenlijst is in een aantal stappen tot stand gekomen. Het vertrekpunt was de vragenlijst uit de nulmeting over 2009. Om inhoudelijk tot een adequate vragenlijst te komen (en reflectie te krijgen op de invulbaarheid van de vragenlijst) zijn er gesprekken gevoerd met een aantal gemeenten en RIEC's. Daarnaast is de vragenlijst over 2009 methodologisch en conceptueel tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot een bijgestelde vragenlijst ten opzichte van 2009.

Algemene structuur vragenlijst op basis reconstructie beleidstheorie

Voor de opbouw van de vragenlijst is de structuur van het conceptueel model uit hoofdstuk 2 leidend geweest. Voor elke variabele in het model zijn één of meer items (vragen) geformuleerd. Dit heeft geleid tot de volgende 8 meer specifiek vraagclusters:



Voorbereidende gesprekken

Ter voorbereiding zijn er gesprekken gevoerd met enkele gemeenten en RIEC's. De selectie heeft daarbij voornamelijk plaatsgevonden op regionale spreiding. Het doel van deze gesprekken was tweeledig. Enerzijds het krijgen van een kwalitatief beeld van wat belangrijke aandachtspunten zijn bij de bestuurlijke aanpak. Zowel als het gaat om de stand van zaken bij gemeenten (wat speelt er? Waar lopen gemeenten tegen aan?) als om de waardering van de RIEC's (wat zijn daarbij de belangrijkste aandachtspunten?). Anderzijds om te reflecteren op de nulmeting en te beoordelen op welke punten de respons kan worden verbeterd. Met name als het gaat om zaken als invulbaarheid, duidelijkheid van begrippen en juistheid/relevantie van in de nulmeting gevraagde zaken.

Evaluatie vragenlijst nulmeting

De vergelijkbaarheid met de nulmeting uit 2009 was een van de uitgangspunten van het onderzoek. Dit vereist in principe dezelfde vragen (items) in de vragenlijst van het herhalingsonderzoek. Daarbij is de vragenlijst uit de nulmeting wel kritisch tegen het licht gehouden. Dit is zowel inhoudelijk als methodologisch gebeurd. Inhoudelijk is dit onder meer gebeurd door bij een aantal gemeenten en RIEC's gesprekken te voeren en de vragen uit de nulmeting naast het conceptuele model te leggen.

Een van de conclusies daaruit was dat de vragenlijst bij de nulmeting qua samenwerking en inzet van instrumenten zeer sterk het accent legde op het gebruik van Bibob en een beperkt aantal andere instrumenten. De bestuurlijke aanpak is (inmiddels) echter veel breder. Bij het herhalingsonderzoek is ervoor gekozen een meer evenwichtige en zo compleet mogelijke bevraging op het instrumentarium uit te voeren. Ook de bij de nulmeting gekozen indeling in thema's is om vergelijkbare reden losgelaten: deze sluit te weinig aan bij de actuele thema'. Door daaraan vast te houden bestond het risico dat veel antwoord categorieën niet van toepassing zouden zijn of tot onbetrouwbare antwoorden zouden leiden (indeling onvoldoende helder). Methodologisch is dit gebeurd door de vragenlijsten te beoordelen op consistentie en duidelijkheid antwoordcategorieën, structuur van de vragenlijst (compleet? Eenduidig? Overlap?) en itemrespons.

De conclusie uit deze beoordeling is dat de vragenlijst van de nulmeting tot een beperkt betrouwbaar beeld en valide beeld van 2012 zou leiden. Enerzijds omdat begrippen meer aansluiten bij de actualiteit. Anderzijds doordat de vraagformulering zelf niet altijd eenduidig is, antwoord categorieën niet sluitend zijn en de vraagdetaillering veel item non-respons heeft opgeleverd. Daarnaast gaf de reconstructie van de beleidstheorie aanleiding om een aantal nieuwe elementen op te nemen, met name over de inrichting van de organisatie bij gemeenten. Dit heeft geleid tot de keuze om het herhalingsonderzoek vooral te richten een valide beeld van de stand van zaken in 2012 en een strikte vergelijking met

de situatie in 2009 wat los te laten. De vergelijkbaarheid op respondentniveau is daarmee in hoofdzaak beperkt tot het bewustzijn van de aanwezig van georganiseerde criminaliteit, het beleid en de inzet van instrumenten.

Inhoudelijke operationalisering en vraagtypen

Bij de operationalisering van de vragenlijst is gebruik gemaakt van:

- de operationalisering in de vragenlijst van de nulmeting
- informatie uit voorbereidende gesprekken met gemeenten en RIEC's ('wat zien betrokken als belangrijke kenmerken voor een goede uitvoering van de bestuurlijke aanpak?')
- literatuur ter zake (documenten over bestuurlijke aanpak, referentieliteratuur voor vergelijkbare opgaven inzake b.v. organisatie-eisen)
- expertoordeel onderzoekers
- reflectie op de concept-vragenlijst door enkele gemeenten, RIEC's en leden van de begeleidingscommissie

Bij de bevraging zijn verschillende vraagtypen gebruikt:

- Schaalvragen (b.v. de mate waarin de aanpak effectief wordt geacht)
- Voorgestructureerde antwoordcategorieën met één keuzemogelijkheid (b.v. welke vorm van organiseren het beste bij de eigen situatie past)
- Voorgestructureerde antwoordcategorieën met meerdere keuze mogelijkheden (b.v. welke rollen de gemeente voor het RIEC ziet)
- Rangorde vragen (b.v. wat het belangrijkste doel is van de bestuurlijke aanpak)
- Open numerieke vragen (b.v. beschikbare capaciteit voor de bestuurlijke aanpak)

De meeste antwoordcategorieën zijn geformuleerd op een nominaal of ordinaal meetniveau. Bij de verschillende vraagblokken is de mogelijkheid geboden een toelichting te geven.

Een belangrijke afweging was de mate van detaillering van de vragenlijst, met name op het punt van samenwerking en inzet van instrumenten. Met het oog op de vergelijkbaarheid met de nulmeting én het krijgen van specifiek inzicht, werd een hoge mate van detaillering (b.v. op welke thema's wordt met welke partners samengewerkt? Welke instrumenten zijn in welke mate op welke thema's ingezet?) wenselijk geacht. Mede vanuit de ervaring van de nulmeting was het risico daarvan echter ook een lagere respons. Dit is ook meegeven door de gemeenten die de vragenlijst bij wijze van proef hebben ingevuld.

Er is uiteindelijk in overleg met de begeleidingscommissie voor gekozen om toch uit te gaan van een zo gedetailleerd mogelijke bevraging.

Meetprocedure

De vragenlijst is geprogrammeerd in LimeSurvey[55]. Dit is een veel gebruikt softwarepakket voor het opmaken, beheren en verwerken van internetenquêtes. De respondent krijgt daarbij van een web-link met wachtwoord toegezonden die toegang geven tot de vragenlijst. De respondent heeft de mogelijkheid om het invullen te onderbreken en later weer op te pakken, waarbij de al ingevulde gegevens behouden blijven. De respondent wordt door de vragenlijst geleid, waarbij het systeem zorgt voor controle van de antwoorden (bijvoorbeeld beperking tot bepaalde antwoordmogelijkheden of bereik van waarden) en het koppelen van vragen aan voorgaande antwoorden (bepaalde vragen worden alleen zichtbaar als respondent bij eerdere vraag bepaald antwoord heeft gegeven).

De digitale vragenlijst is bij wijze van proef aan een aantal gemeenten voorgelegd. Zowel gericht op het technisch functioneren als de ‘werkbaarheid’. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen en verduidelijkingen (van vragen en antwoord categorieën).

Alle gemeenten zijn via de ambtelijke contactpersonen van de RIEC’s per e-mail uitgenodigd de enquête in te vullen. De uitnodigingen zijn verzonden op 27 november 2012. Vanuit het systeem zijn twee rappels verzonden. Het eerste rappel op 10 december. Het tweede rappel is verzonden op 10 januari 2013. Parallel daaraan hebben de onderzoekers de grotere gemeenten (meer dan 50.000 inwoners) telefonisch gerappelleerd en hebben de gemeenten ook via de RIEC’s een rappel gehad.

Bij het laatste rappel op 10 januari 2013 is gemeenten ook de mogelijkheid geboden een verkorte vragenlijst in te vullen. Bij de selectie van de vragen is vooral rekening gehouden met het kunnen beantwoorden van de onderzoeksvragen 2 (vergelijking met de nulmeting) en 3 (waardering RIEC’s). Dit houdt in dat de volgende vraagclusters in de verkorte lijst zijn opgenomen: bewustzijn van criminaliteit, het hebben van beleid, de samenwerking, de inzet van instrumenten en de waardering voor de RIEC’s.

De vragenlijst is afgesloten op 17 januari 2013.

Behalve de gemeenten hebben ook de RIEC’s een uitnodiging gehad voor het invullen van een deel van de vragenlijst, namelijk de waardering voor de RIEC’s. Daarbij is de vraagformulering zo aangepast dat sprake is van een zelfevaluatie. Dat maakt vergelijking van het zelfbeeld van RIEC’s en het beeld van gemeenten mogelijk.

[55] http://www.limesurvey.org/

Onderzoekspopulatie en respons

Totale respons

De onderzoekspopulatie betreft de Nederlandse gemeenten in 2012. Dit gaat in totaal om 415 gemeenten. De uiteindelijke respons op de uitgezette vragenlijst (volledige en verkorte lijst) is 313 gemeenten oftewel 75%. Van deze 313 gemeenten zaten er 271 (87%) ook in de nulmeting. In de nulmeting zaten 345 gemeenten. Daarmee ontbreken 74 gemeenten in het herhalingsonderzoek die wel in de nulmeting zaten. Daarvan betreft het 9 gemeenten die door herindelingen niet meer in de meting van 2012 voorkomen.

Tabel: B3.1: Respons (totaal en per RIEC gebied) 2012 en vergelijken met 2009.

Respons per RIEC	Totale populatie	Respons absoluut	Respons percentage	Waarvan ook in de nulmeting	Percentage van totale respons
Noord Nederland	62	43	69%	42	98%
Oost-Nederland	81	55	68%	40	73%
Midden-Nederland	41	33	80%	23	70%
Noord-Holland	40	27	68%	25	93%
Amsterdam-Amstelland	6	5	83%	5	100%
Haaglanden/Hollands Midden	34	28	76%	25	89%
Rotterdam	19	15	79%	15	100%
Zuid-Holland Zuid	19	13	68%	10	77%
Zuid-West Nederland	39	31	79%	28	90%
Oost Brabant	41	32	78%	30	94%
Limburg	33	31	94%	28	90%
Totaal	**415**	**313**	**75%**	**271**	**87%**

De respons per RIEC-gebied varieert van iets minder dan 70% tot bijna 95%. Dit betekent dat Het percentage gemeenten dat zowel in de herhalingsmeting als de nulmeting zit, varieert van 70-100%.

Van de 313 respondenten hebben er 34 (11%) de verkorte vragenlijst ingevuld. Dit betreft vooral gemeenten in Noord-Nederland (16% respondenten) en Zuid-West Nederland (21% respondenten).

De vragen over de waardering van de RIEC's is ook uitgezet onder de RIEC's zelf. Dit met het oog op de spiegeling van het oordeel van de gemeenten over een RIEC en het zelfbeeld van het RIEC. Met uitzondering van het RIEC Noord hebben alle RIEC's de vragenlijst (nagenoeg) volledig ingevuld.

Onderzoekspopulatie

Ten opzicht van de nulmeting in 2009 is de onderzoekspopulatie gedaald met 15 gemeenten i.v.m. acht herindelingen. De herindelingen betreffen in vier gevallen de fusie van twee gemeenten en in vier gevallen de samenvoeging van drie of meer gemeenten. Van de 23 gemeenten die bij de herindelingen waren betrokken kwamen er 12 niet voor in de nulmeting. Van drie van de gefuseerde gemeenten ontbraken in de nulmeting ook de oorspronkelijke gemeenten allemaal. Bij drie gefuseerde gemeenten ontbrak één van de oorspronkelijke gemeenten.

Gemeenten die nieuw zijn gevormd sinds de meting van 2009 zijn gekoppeld aan de data van de gemeenten waaruit die zijn gevormd. In gevallen waar van slechts een van de voormalige gemeenten gegevens uit 2009 beschikbaar waren zijn deze gebruikt voor de koppeling. Waar van meerdere voormalige gemeenten gegevens beschikbaar waren zijn de gegevens van de qua inwoner aantal grootste voormalige gemeente gebruikt.

Controle op selectieve uitval

Gecontroleerd voor gemeentegrootte lijkt er geen sprake te zijn van systematische uitval (naar grootte zijn gemeenten in de steekproef verhoudingsgewijs hetzelfde vertegenwoordigd als in de gehele populatie). Er zijn wel verschillen in uitval tussen de RIEC-gebieden.

Enkele gemeenten hebben de reden waarom zij de enquête niet hebben ingevuld of zijn afgehaakt genoemd. Redenen die door gemeenten genoemd worden zijn vooral praktisch: men vindt de vragenlijst te lang, het ontbreekt aan tijd, andere zaken hebben voorrang, etc.

Over het geheel genomen zijn er geen aanwijzingen dat er sprake is van selectieve non-respons. De resultaten van de enquête kunnen als representatief voor Nederland als geheel worden opgevat. Op regionaal niveau valt de wat lagere respons voor de RIEC`s Noord, Oost, Noord-Holland en Zuid-Holland-Zuid op. In deze RIEC`s ligt de bruto respons op 68 a 69%. In de RIEC`s Noord en Oost is er bovendien sprake van een relatief groot aantal afgebroken vragenlijsten. Dit betekent dat de conclusies voor deze RIEC`s met enige terughoudendheid getrokken dienen te worden.

Item-nonrespons

Van de 279 respondenten die met de uitvoerige vragenlijst zijn gestart, hebben er 172 (62%) deze volledig afgerond. In totaal hebben 107 gemeenten (38%) het invullen vroegtijdig afgebroken. Het gaat hierbij met name om gemeenten uit de RIEC-gebieden Noord-Nederland (67% respondenten) en Zuid-Holland Zuid (54% respondenten).

Tabel: B3.2: Invulling vragenlijsten totaal en per RIEC gebied.

Respons per RIEC	Totaal respon-denten	Respons verkorte lijst	%	Respons volledige lijst	Waarvan invullen voltooid	%
Noord Nederland	43	7	16%	36	12	34%
Oost-Nederland	55	8	15%	47	27	57%
Midden-Nederland	33	2	6%	31	20	65%
Noord-Holland	27	2	7%	25	20	80%
Amsterdam-Amstelland	5	1	20%	4	3	75%
Haaglanden/Hollands Midden	28	3	11%	25	17	68%
Rotterdam	15	2	13%	13	10	77%
Zuid-Holland Zuid	13	0	0%	13	6	46%
Zuid-West Nederland	31	6	19%	25	15	60%
Oost Brabant	32	3	9%	29	20	69%
Limburg	31	0	0%	31	22	71%
Totaal	**313**	**34**	**11%**	**279**	**172**	**62%**

Bij de respondenten die de vragenlijst volledig hebben afgerond is sprake van hoge item-non-respons in het vraagblok over samenwerking. De respons varieert hier van 35 tot134 respondenten. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het detailniveau van de vragen in dit blok. In totaal gaat het in dit blok om ruim 200 items. Er is geen sprake geweest van problemen met de routering. In de vraagblokken daarvoor is er geen sprake van uitval onder de respondenten. In de vraagblokken daarna loopt de respons weer op tot waardes van 179 tot 194. Het blok samenwerkingsvragen blijkt ook het punt te zijn waar degenen die niet de volledige vragenlijst hebben ingevuld, zijn afgehaakt. Een aantal respondenten merkt in het opmerkingenveld ook expliciet op de lijst erg (te) lang te vinden .Het risico dat van te voren werd ingeschat, blijkt zich inderdaad te hebben voorgedaan.

Er heeft een controle plaatsgevonden op selectieve item non-respons naar gemeentegrootte. Daaruit is gebleken dat de verdeling grotere-kleinere gemeenten niet wezenlijk afwijkt voor de items met een relatief hoge en een relatief lagere itemrespons.

Data-analyses

De ruwe data uit de uitvoerige en verkorte vragenlijst zijn samengevoegd tot één databestand voor verwerking in het statistisch programma SPSS[56].

Datacleaning, bestandskoppeling en hercoderingen

Als eerste is een (globale) data-cleaning uitgevoerd. Omdat LimeSurvey de invoer al controleert is het aantal vragen waarbij gegevens foutief ingevoerd kunnen worden beperkt. Er heeft met name een controle plaatsgevonden op (enkele) cijfermatige vragen.

[56] http://www-01.ibm.com/software/nl/analytics/spss/

Daarnaast is een aantal samengestelde variabelen berekend. Dit betreft (gewogen) somscores voor bijvoorbeeld de rangorde vragen of de vragen met meerdere antwoord mogelijkheden. Verder zijn – onder meer voor de correlatieanalyses - enkele schaalvragen samengevoegd tot een somscores (bijvoorbeeld voor de waardering van de RIEC's).

De dataset uit de meting is gekoppeld aan die van de nulmeting. Waar nodig zijn hercoderingen uitgevoerd. Enerzijds vanwege herindelingen. Dit betrof 15 gemeenten. Daarbij zijn de antwoorden van de grootste gemeente van voor de herindeling als referentiewaarde gebruikt. Daarnaast bleek een aantal variabelen in het bestand van de nulmeting feitelijk uit meerdere variabelen naast elkaar te bestaan. Deze gefragmenteerde gegevens zijn weer samengevoegd tot eenduidige variabelen.

Beschrijvende statistieken stand van zaken 2012

Voor de beschrijving van de stand van zaken in 2012 is gebruik gemaakt van gangbare beschrijvende statistieken, zoals frequentie verdelingen, gemiddelden en standaard afwijkingen. De beschrijving is primair op het niveau van de steekproef. Daarnaast is een onderscheid gemaakt naar gemeentegrootte en RIEC-gebied. Daarbij is een vierdeling gemaakt van gemeenten tot 15.000 inwoners, 15.000-25.000 inwoners, 25.000-50.000 inwoners en meer dan 50.000 inwoners. Deze vier categorieën zijn qua aantal respondenten vergelijkbaar. De gemeenten zijn ook geclusterd per RIEC-gebied. De significantie van verdelingen is bij deze categoriale beschrijvingen bepaald aan de hand van chi-kwadraat toetsen met als significantieniveau $p < 0,10$.

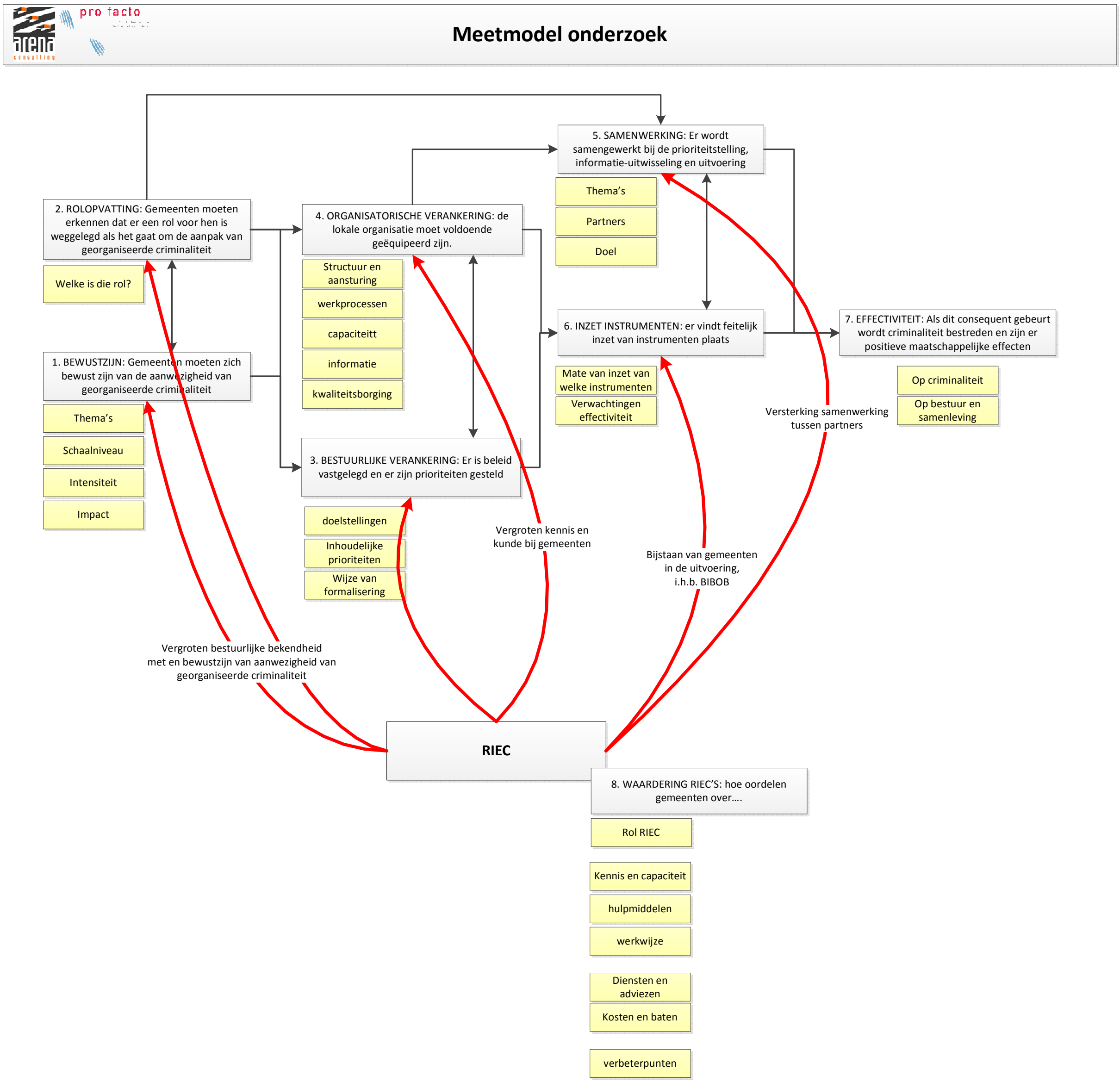
Nadere analyses

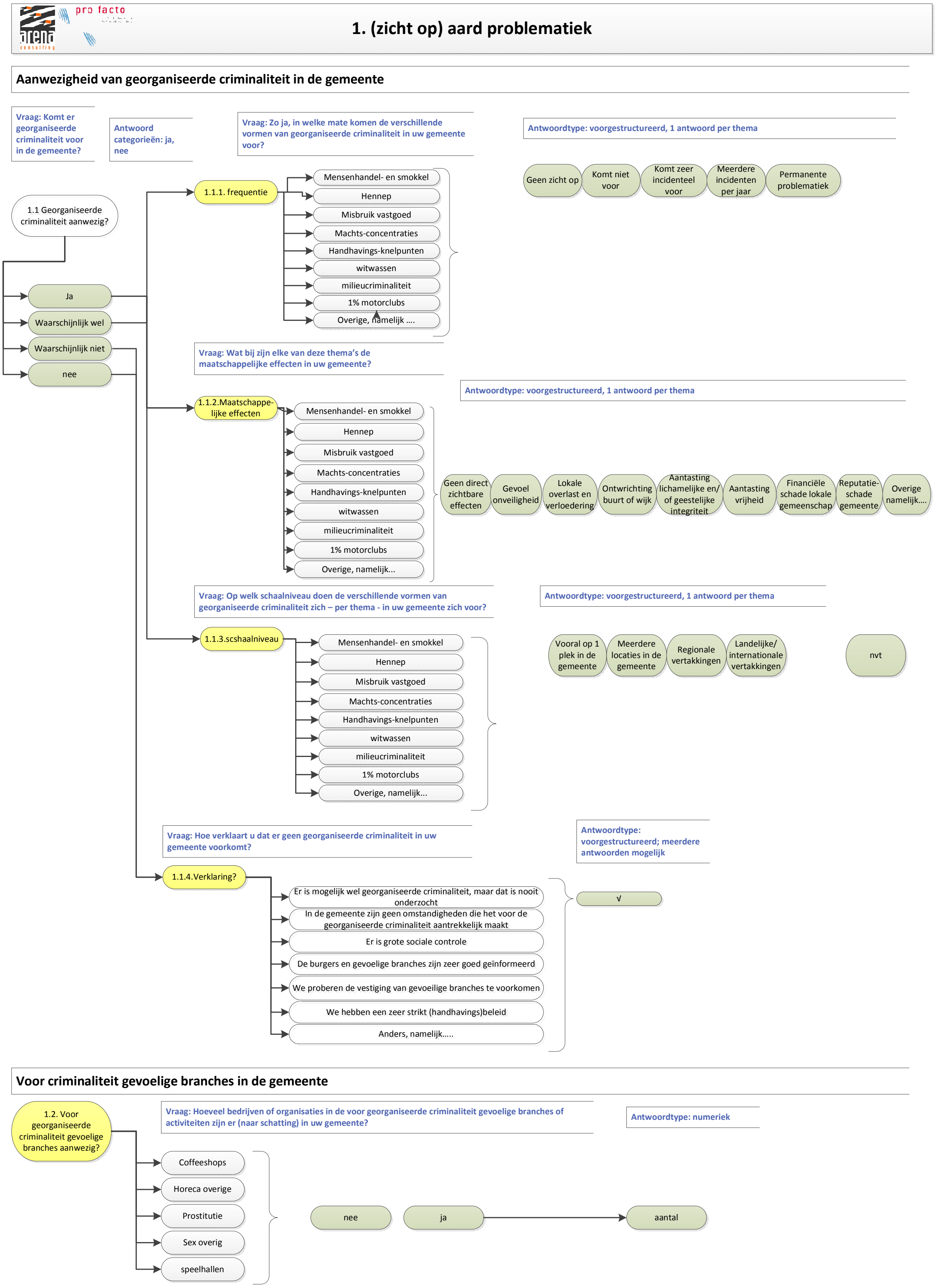
De vergelijking met de nulmeting heeft op twee niveaus plaatsgevonden. In de eerste plaats op rapportniveau. Daarbij zijn de uitkomsten zoals beschreven in 'Nulmeting bestuurlijke aanpak' uit 2010 vergeleken met de beschrijvende statistieken uit het voorliggend onderzoek. Daarnaast is waar mogelijk op respondentniveau een vergelijking gemaakt. Voor het bepalen van de significantie van de verschillen tussen 2009 en 2012 op respondentniveau is gebruik gemaakt van een chi-kwadraat toets.

Tot slot zijn er correlatieanalyses uitgevoerd om te toetsen in hoeverre de veronderstelde relaties uit de gereconstrueerde beleidstheorie van hoofdstuk 2 ook empirisch worden aangetroffen. Daarnaast is onderzocht met welke variabelen de waardering van de RIEC's door de gemeenten samenhangt. Voor deze analyses is gebruik gemaakt van Chi-kwadraat en T-toetsen (en ANOVA`s)[57]. Ook hier is als significantieniveau $p < 0,10$ aangehouden.

[57] Een chi-kwadraattoets is een statistische toets om na te gaan of twee of meer verdelingen, zoals rijen in een kruistabel, verschillen. Een t-toets is een statistische toets om na te gaan of er een verschil is tussen de gemiddelden van twee groepen. ANOVA (Analysis of variance) doet dat ook voor meer dan twee groepen.

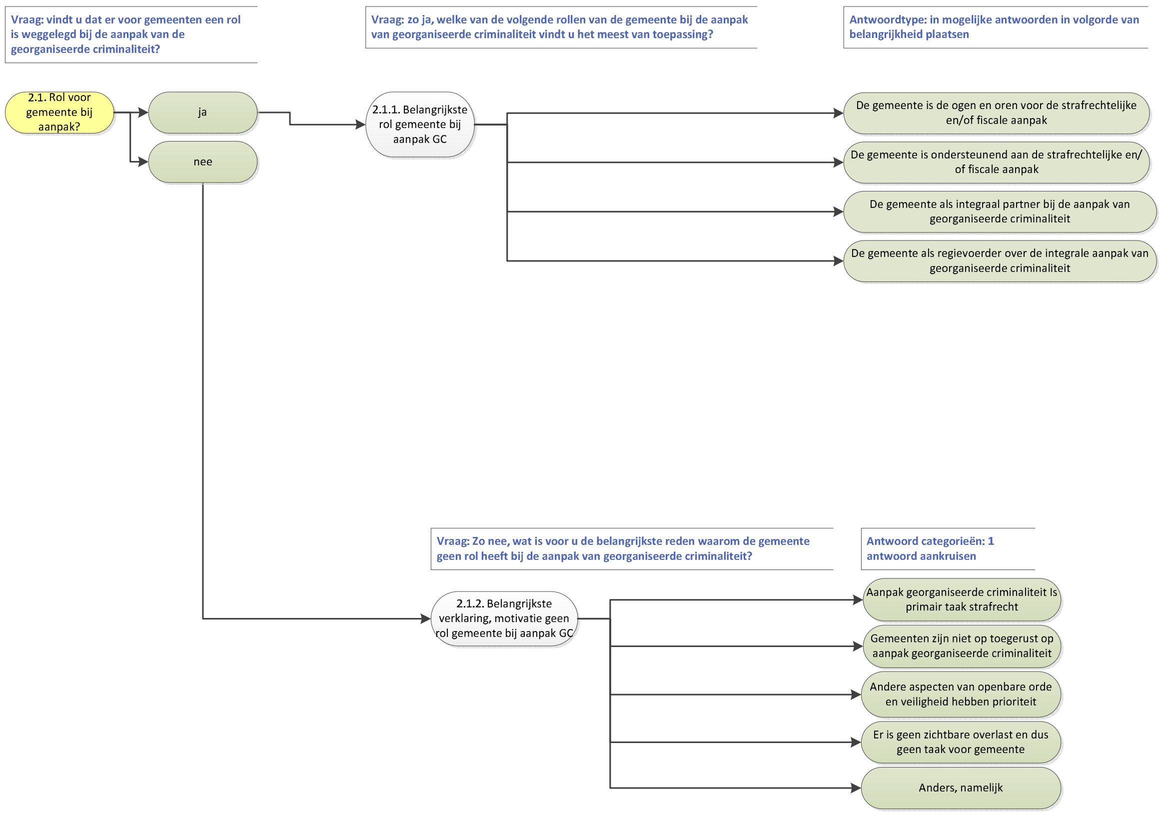
Bijlage 4 Vragenlijst (boomstructuur)




1. (zicht op) aard problematiek
Aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit in de gemeente
Vraag: Komt er georganiseerde criminaliteit voor in de gemeente?
Antwoord categorieën: ja, nee
Vraag: Zo ja, in welke mate komen de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit in uw gemeente voor?
Antwoordtype: voorgestructureerd, 1 antwoord per thema
1.1 Georganiseerde criminaliteit aanwezig?
Ja
Waarschijnlijk wel
Waarschijnlijk niet
nee
1.1.1. frequentie
Mensenhandel- en smokkel
Hennep
Misbruik vastgoed
Machts-concentraties
Handhavings-knelpunten
witwassen
milieucriminaliteit
1% motorclubs
Overige, namelijk ....
Geen zicht op
Komt niet voor
Komt zeer incidenteel voor
Meerdere incidenten per jaar
Permanente problematiek
Vraag: Wat bij zijn elke van deze thema's de maatschappelijke effecten in uw gemeente?
Antwoordtype: voorgestructureerd, 1 antwoord per thema
1.1.2.Maatschappe-lijke effecten
Mensenhandel- en smokkel
Hennep
Misbruik vastgoed
Machts-concentraties
Handhavings-knelpunten
witwassen
milieucriminaliteit
1% motorclubs
Overige, namelijk...
Geen direct zichtbare effecten
Gevoel onveiligheid
Lokale overlast en verloedering
Ontwrichting buurt of wijk
Aantasting lichamelijke en/ of geestelijke integriteit
Aantasting vrijheid
Financiële schade lokale gemeenschap
Reputatie-schade gemeente
Overige namelijk....
Vraag: Op welk schaalniveau doen de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit zich – per thema - in uw gemeente zich voor?
Antwoordtype: voorgestructureerd, 1 antwoord per thema
1.1.3.scshaalniveau
Mensenhandel- en smokkel
Hennep
Misbruik vastgoed
Machts-concentraties
Handhavings-knelpunten
witwassen
milieucriminaliteit
1% motorclubs
Overige, namelijk...
Vooral op 1 plek in de gemeente
Meerdere locaties in de gemeente
Regionale vertakkingen
Landelijke/ internationale vertakkingen
nvt
Vraag: Hoe verklaart u dat er geen georganiseerde criminaliteit in uw gemeente voorkomt?
Antwoordtype: voorgestructureerd; meerdere antwoorden mogelijk
1.1.4.Verklaring?
Er is mogelijk wel georganiseerde criminaliteit, maar dat is nooit onderzocht
In de gemeente zijn geen omstandigheden die het voor de georganiseerde criminaliteit aantrekkelijk maakt
Er is grote sociale controle
De burgers en gevoelige branches zijn zeer goed geïnformeerd
We proberen de vestiging van gevoelige branches te voorkomen
We hebben een zeer strikt (handhavings)beleid
Anders, namelijk.....
√
Voor criminaliteit gevoelige branches in de gemeente
1.2. Voor georganiseerde criminaliteit gevoelige branches aanwezig?
Vraag: Hoeveel bedrijven of organisaties in de voor georganiseerde criminaliteit gevoelige branches of activiteiten zijn er (naar schatting) in uw gemeente?
Antwoordtype: numeriek
Coffeeshops
Horeca overige
Prostitutie
Sex overig
speelhallen
nee
ja
aantal

2. Rolopvatting gemeente

Gemeentelijke visie op rol bij aanpak georganiseerde criminaliteit

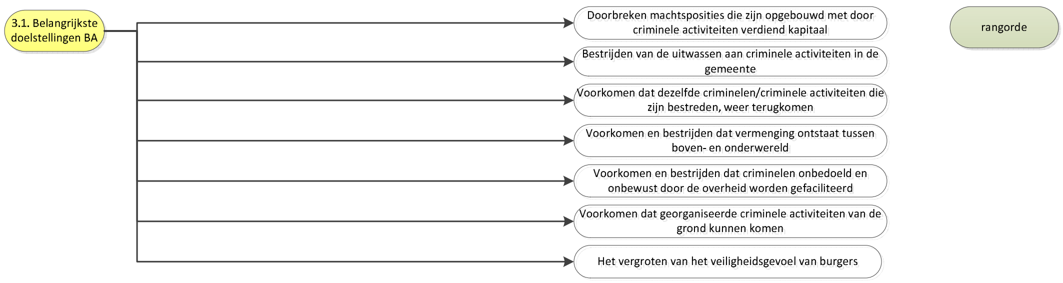


3. Bestuurlijke verankering

Doelstellingen en prioriteiten

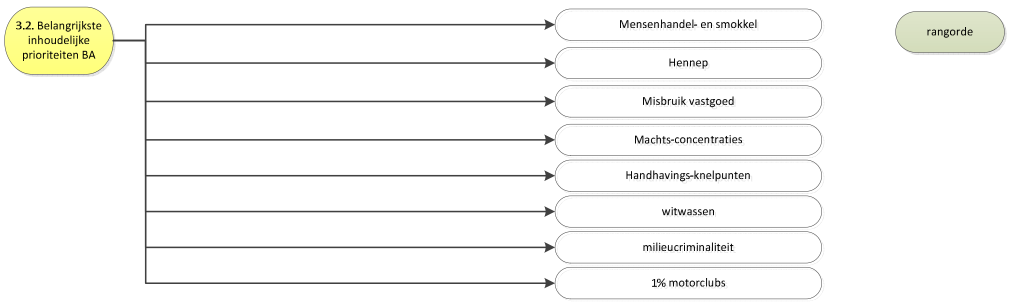
Vraag: Wat wilt u bereiken met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit?

Antwoord categorieën: rangorde aanbrengen



Vraag: Wat zijn de belangrijkste inhoudelijke prioriteiten bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit?

Antwoord categorieën: rangorde aanbrengen



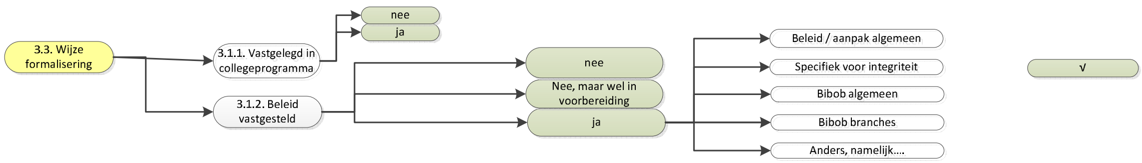
Wijze van formalisering beleid

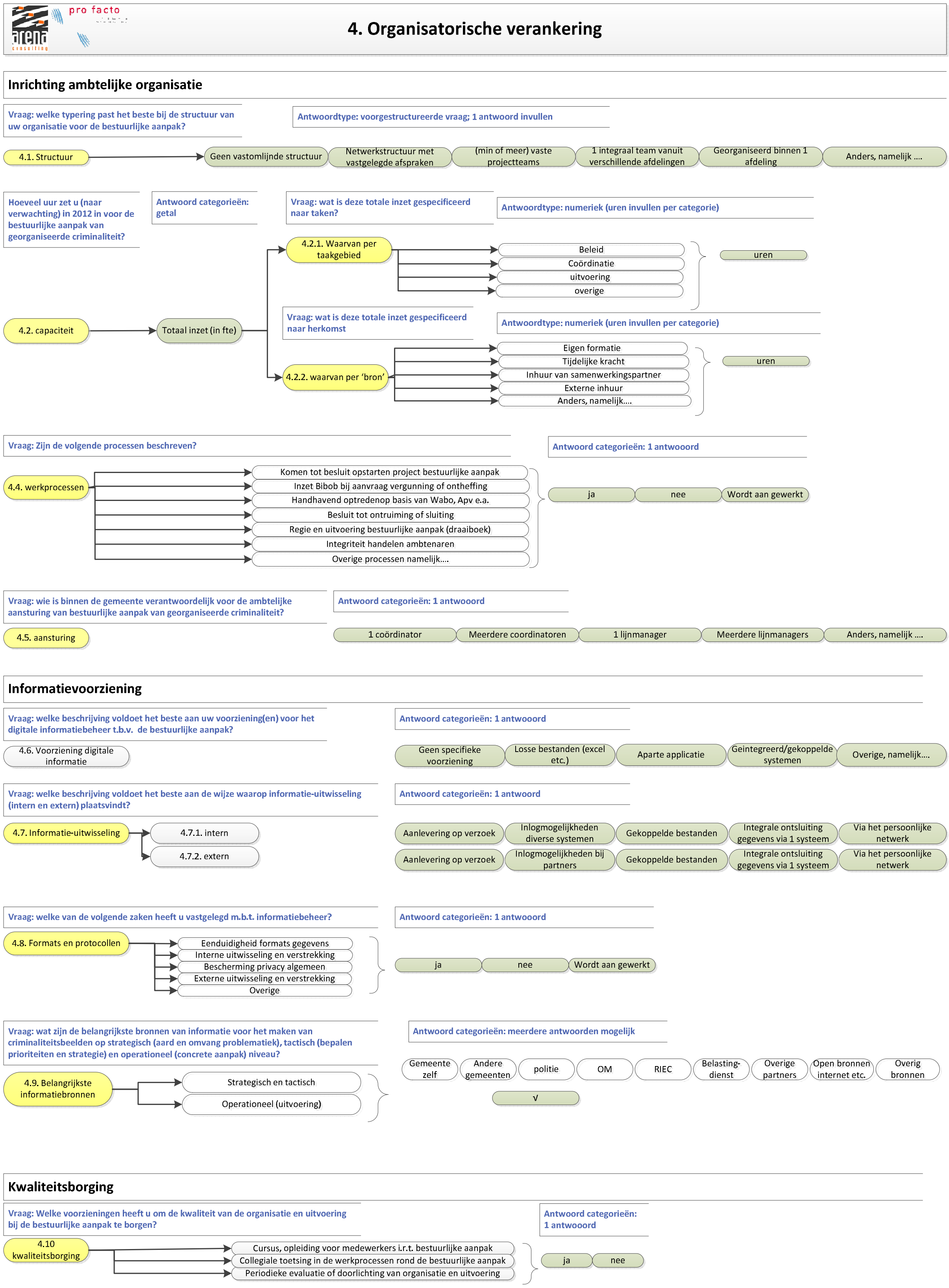
Vraag: is er beleid inzake de bestuurlijke aanpak vastgesteld?

Antwoord categorieën: 1 antwoord

Vraag: zo ja, waarvoor is dit beleid vastgesteld?

Antwoord categorieën: vinkje; meerdere antwoorden mogelijk



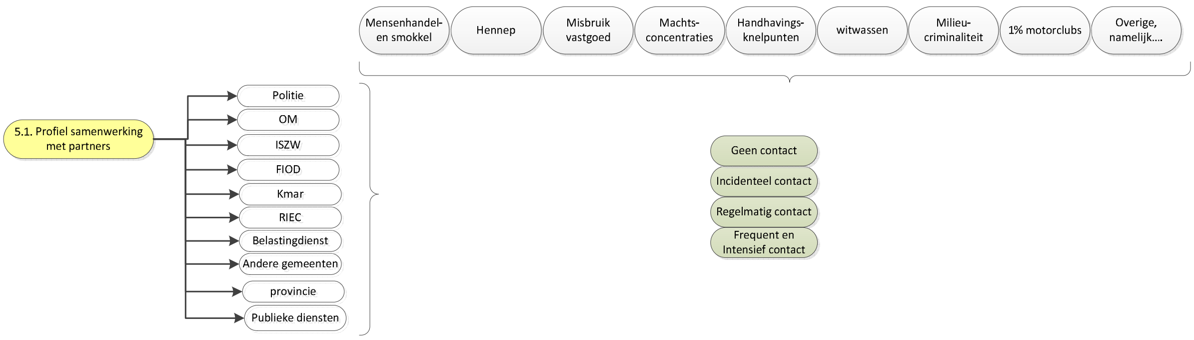

pro facto
arena consulting
4. Organisatorische verankering
Inrichting ambtelijke organisatie
Vraag: welke typering past het beste bij de structuur van uw organisatie voor de bestuurlijke aanpak?
Antwoordtype: voorgestructureerde vraag; 1 antwoord invullen
4.1. Structuur
Geen vastomlijnde structuur
Netwerkstructuur met vastgelegde afspraken
(min of meer) vaste projectteams
1 integraal team vanuit verschillende afdelingen
Georganiseerd binnen 1 afdeling
Anders, namelijk ....
Hoeveel uur zet u (naar verwachting) in 2012 in voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit?
Antwoord categorieën: getal
Vraag: wat is deze totale inzet gespecificeerd naar taken?
Antwoordtype: numeriek (uren invullen per categorie)
4.2.1. Waarvan per taakgebied
Beleid
Coördinatie
uitvoering
overige
uren
4.2. capaciteit
Totaal inzet (in fte)
Vraag: wat is deze totale inzet gespecificeerd naar herkomst
Antwoordtype: numeriek (uren invullen per categorie)
4.2.2. waarvan per 'bron'
Eigen formatie
Tijdelijke kracht
Inhuur van samenwerkingspartner
Externe inhuur
Anders, namelijk....
uren
Vraag: Zijn de volgende processen beschreven?
Antwoord categorieën: 1 antwooord
4.4. werkprocessen
Komen tot besluit opstarten project bestuurlijke aanpak
Inzet Bibob bij aanvraag vergunning of ontheffing
Handhavend optredenop basis van Wabo, Apv e.a.
Besluit tot ontruiming of sluiting
Regie en uitvoering bestuurlijke aanpak (draaiboek)
Integriteit handelen ambtenaren
Overige processen namelijk....
ja
nee
Wordt aan gewerkt
Vraag: wie is binnen de gemeente verantwoordelijk voor de ambtelijke aansturing van bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit?
Antwoord categorieën: 1 antwooord
4.5. aansturing
1 coördinator
Meerdere coordinatoren
1 lijnmanager
Meerdere lijnmanagers
Anders, namelijk ....
Informatievoorziening
Vraag: welke beschrijving voldoet het beste aan uw voorziening(en) voor het digitale informatiebeheer t.b.v. de bestuurlijke aanpak?
Antwoord categorieën: 1 antwooord
4.6. Voorziening digitale informatie
Geen specifieke voorziening
Losse bestanden (excel etc.)
Aparte applicatie
Geintegreerd/gekoppelde systemen
Overige, namelijk....
Vraag: welke beschrijving voldoet het beste aan de wijze waarop informatie-uitwisseling (intern en extern) plaatsvindt?
Antwoord categorieën: 1 antwoord
4.7. Informatie-uitwisseling
4.7.1. intern
4.7.2. extern
Aanlevering op verzoek
Inlogmogelijkheden diverse systemen
Gekoppelde bestanden
Integrale ontsluiting gegevens via 1 systeem
Via het persoonlijke netwerk
Aanlevering op verzoek
Inlogmogelijkheden bij partners
Gekoppelde bestanden
Integrale ontsluiting gegevens via 1 systeem
Via het persoonlijke netwerk
Vraag: welke van de volgende zaken heeft u vastgelegd m.b.t. informatiebeheer?
Antwoord categorieën: 1 antwooord
4.8. Formats en protocollen
Eenduidigheid formats gegevens
Interne uitwisseling en verstrekking
Bescherming privacy algemeen
Externe uitwisseling en verstrekking
Overige
ja
nee
Wordt aan gewerkt
Vraag: wat zijn de belangrijkste bronnen van informatie voor het maken van criminaliteitsbeelden op strategisch (aard en omvang problematiek), tactisch (bepalen prioriteiten en strategie) en operationeel (concrete aanpak) niveau?
Antwoord categorieën: meerdere antwoorden mogelijk
4.9. Belangrijkste informatiebronnen
Strategisch en tactisch
Operationeel (uitvoering)
Gemeente zelf
Andere gemeenten
politie
OM
RIEC
Belasting-dienst
Overige partners
Open bronnen internet etc.
Overig bronnen
√
Kwaliteitsborging
Vraag: Welke voorzieningen heeft u om de kwaliteit van de organisatie en uitvoering bij de bestuurlijke aanpak te borgen?
Antwoord categorieën: 1 antwooord
4.10 kwaliteitsborging
Cursus, opleiding voor medewerkers i.r.t. bestuurlijke aanpak
Collegiale toetsing in de werkprocessen rond de bestuurlijke aanpak
Periodieke evaluatie of doorlichting van organisatie en uitvoering
ja
nee

5. Samenwerking

Samenwerkingspartners

Vraag: hoe omschrijft u het contact met de verschillende partners op de verschillende thema's?

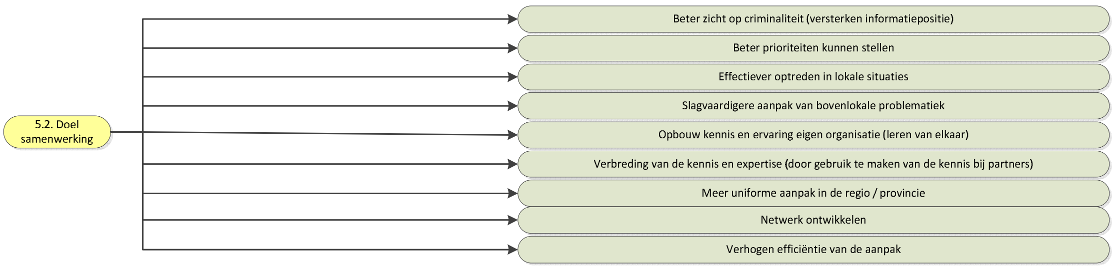
Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 antwoord per combinatie van thema en partner



Doel samenwerking

Vraag: wat moet de samenwerking opleveren?

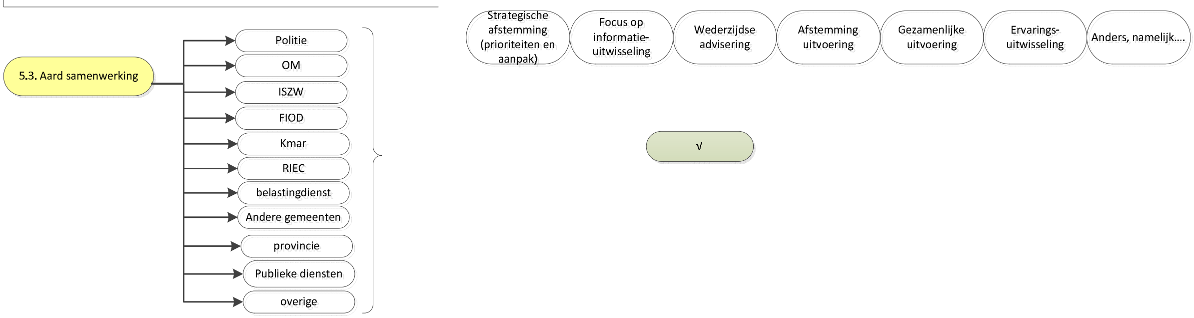
Antwoordtype: aanbrengen rangorde



Aard samenwerking

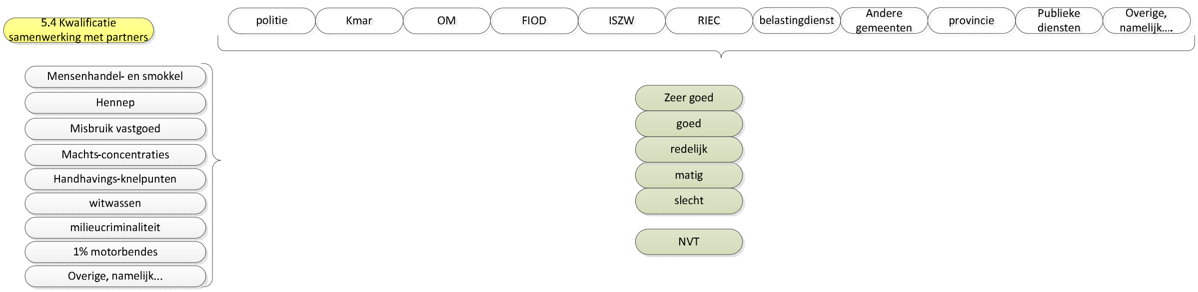
Vraag: Welke typering van de samenwerking met de verschillende partners komt het meest overeen met uw situatie?

Antwoordtype: voorgestructureerd; per partner 1 vinkje bij best passende omschrijving



Waardering samenwerking

Vraag: hoe kwalificeert u in algemeen zin de samenwerking met de verschillende partners op de verschillende thema's?

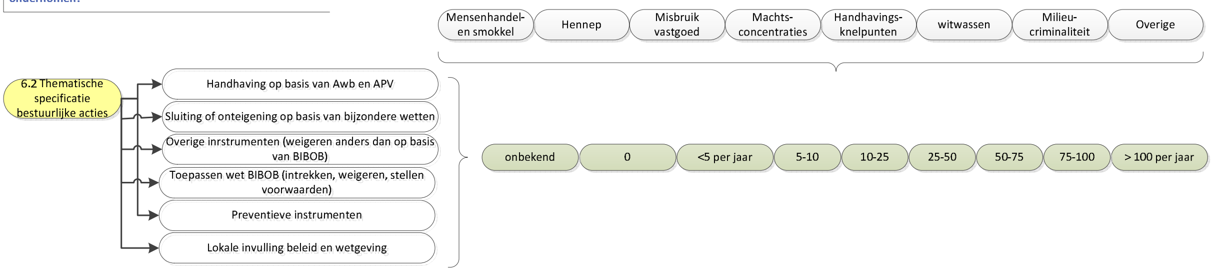


6. Inzet instrumenten

Frequentie inzet instrumenten (exclusief BIBOB)

Vraag: Op welke thema's werden deze acties in 2012 ondernomen?

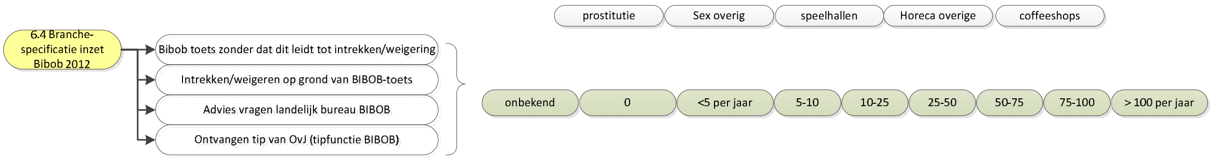
Antwoordtype: voorgestructureerd; categorie aanvinken per thema



Inzet BIBOB

Vraag: Hoe vaak werd in 2012 per voor criminaliteit gevoelige branche Bibob ingezet?

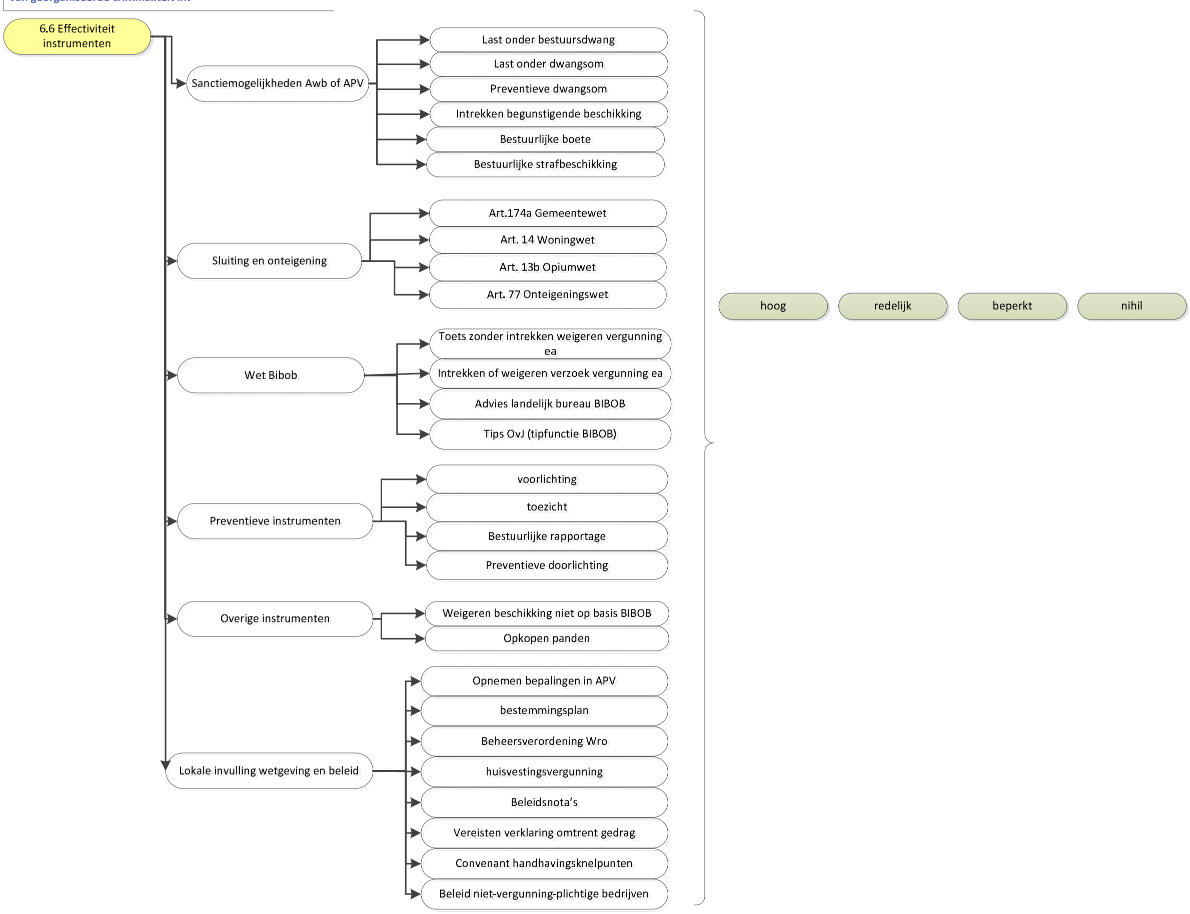
Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 categorie per branche aanvinken



Inschatting effectiviteit instrumenten

Vraag: Hoe schat u de effectiviteit van de verschillende instrumenten die beschikbaar zijn bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in?

Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 antwoord per instrument



7. Inschatting effectiviteit bestuurlijke aanpak

Vraag: in welke mate is er de afgelopen 3 jaar op de volgende zaken iets bereikt met de bestuurlijke aanpak ten aan zien van het de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit?

Antwoordtype: voorgestructureerd;: 1 antwoord per onderdeel

7.1 Effect op criminaliteit

- Terugdringen van machtsposities die zijn opgebouwd met door criminele activiteiten verdiend kapitaal
- Terugdringen van de uitwassen aan criminele activiteiten in de gemeente
- Voorkomen dat dezelfde criminelen/criminele activiteiten die zijn bestreden, weer terugkomen
- Voorkomen dat vermenging ontstaat tussen boven- en onderwereld
- Voorkomen dat criminelen onbedoeld en onbewust door de overheid worden gefaciliteerd
- Voorkomen dat georganiseerde criminele activiteiten van de grond kunnen komen

Zeer veel | Redelijk | Beperkt | Weinig of niets | Speelt niet dus nvt

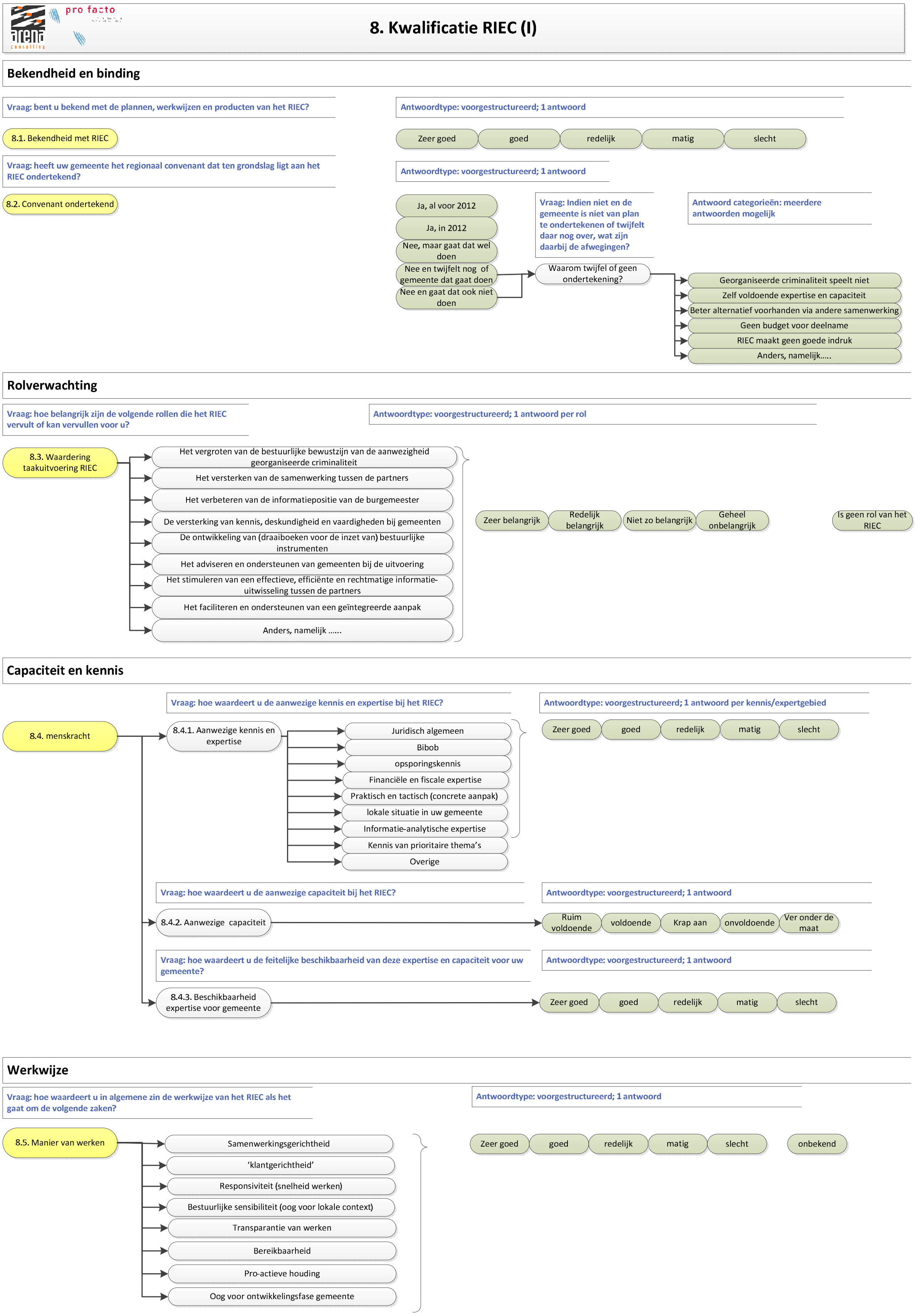
Vraag: in welke mate is er de afgelopen 3 jaar op de volgende zaken iets bereikt met de bestuurlijke aanpak ten aan zien van het terugdringen van de negatieve maatschappelijke effecten van georganiseerde criminaliteit?

Antwoordtype: voorgestructureerd;1 antwoord per onderdeel

7.2. Effect op gemeenschap

- Het vergroten van het veiligheidsgevoel van burgers
- Vermindering verloedering en overlast
- Vermindering aantasting lichamelijke of geestelijke schade
- Terugdringen aantasting vrijheid
- Vermindering financiële schade lokale gemeenschap
- Gemeentelijke reputatie verbeterd
- Overige, nl.....

Zeer veel | Redelijk | Beperkt | Weinig of niets | Speelt niet dus nvt


8. Kwalificatie RIEC (I)
Bekendheid en binding
Vraag: bent u bekend met de plannen, werkwijzen en producten van het RIEC?
Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 antwoord
8.1. Bekendheid met RIEC
Zeer goed
goed
redelijk
matig
slecht
Vraag: heeft uw gemeente het regionaal convenant dat ten grondslag ligt aan het RIEC ondertekend?
Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 antwoord
8.2. Convenant ondertekend
Ja, al voor 2012
Ja, in 2012
Nee, maar gaat dat wel doen
Nee en twijfelt nog of gemeente dat gaat doen
Nee en gaat dat ook niet doen
Vraag: Indien niet en de gemeente is niet van plan te ondertekenen of twijfelt daar nog over, wat zijn daarbij de afwegingen?
Antwoord categorieën: meerdere antwoorden mogelijk
Waarom twijfel of geen ondertekening?
Georganiseerde criminaliteit speelt niet
Zelf voldoende expertise en capaciteit
Beter alternatief voorhanden via andere samenwerking
Geen budget voor deelname
RIEC maakt geen goede indruk
Anders, namelijk.....
Rolverwachting
Vraag: hoe belangrijk zijn de volgende rollen die het RIEC vervult of kan vervullen voor u?
Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 antwoord per rol
8.3. Waardering taakuitvoering RIEC
Het vergroten van de bestuurlijke bewustzijn van de aanwezigheid georganiseerde criminaliteit
Het versterken van de samenwerking tussen de partners
Het verbeteren van de informatiepositie van de burgemeester
De versterking van kennis, deskundigheid en vaardigheden bij gemeenten
De ontwikkeling van (draaiboeken voor de inzet van) bestuurlijke instrumenten
Het adviseren en ondersteunen van gemeenten bij de uitvoering
Het stimuleren van een effectieve, efficiënte en rechtmatige informatie-uitwisseling tussen de partners
Het faciliteren en ondersteunen van een geïntegreerde aanpak
Anders, namelijk ......
Zeer belangrijk
Redelijk belangrijk
Niet zo belangrijk
Geheel onbelangrijk
Is geen rol van het RIEC
Capaciteit en kennis
Vraag: hoe waardeert u de aanwezige kennis en expertise bij het RIEC?
Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 antwoord per kennis/expertgebied
8.4. menskracht
8.4.1. Aanwezige kennis en expertise
Juridisch algemeen
Bibob
opsporingskennis
Financiële en fiscale expertise
Praktisch en tactisch (concrete aanpak)
lokale situatie in uw gemeente
Informatie-analytische expertise
Kennis van prioritaire thema's
Overige
Zeer goed
goed
redelijk
matig
slecht
Vraag: hoe waardeert u de aanwezige capaciteit bij het RIEC?
Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 antwoord
8.4.2. Aanwezige capaciteit
Ruim voldoende
voldoende
Krap aan
onvoldoende
Ver onder de maat
Vraag: hoe waardeert u de feitelijke beschikbaarheid van deze expertise en capaciteit voor uw gemeente?
Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 antwoord
8.4.3. Beschikbaarheid expertise voor gemeente
Zeer goed
goed
redelijk
matig
slecht
Werkwijze
Vraag: hoe waardeert u in algemene zin de werkwijze van het RIEC als het gaat om de volgende zaken?
Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 antwoord
8.5. Manier van werken
Samenwerkingsgerichtheid
'klantgerichtheid'
Responsiviteit (snelheid werken)
Bestuurlijke sensibiliteit (oog voor lokale context)
Transparantie van werken
Bereikbaarheid
Pro-actieve houding
Oog voor ontwikkelingsfase gemeente
Zeer goed
goed
redelijk
matig
slecht
onbekend

8. Kwalificatie RIEC (vervolg)

Beschikbare hulpmiddelen voor gemeenten

8.6. faciliteiten

Vraag: hoe waardeert u op de volgende punten de bij het RIEC beschikbare informatie?

Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 antwoord

- 8.6.1. informatie
  - actualiteit
  - toegankelijkheid
  - betrouwbaarheid
  - volledigheid
  - bruikbaarheid

Zeer goed | goed | redelijk | matig | slecht | onbekend

Vraag: hoe waardeert u op de volgende punten de bij het RIEC beschikbare hulpmiddelen?

- 8.6.2. Tactische hulpmiddelen
  - Handreikingen voor inzet instrumenten
  - Checklists voor de uitvoering
  - Draaiboeken en standaardprotocollen
  - Voorbeelden, formats
  - contactinformatie
  - Overige

Zeer goed | goed | redelijk | matig | slecht | onbekend

Kosten en baten

Vraag: hoe waardeert u in algemene zin de producten, diensten en adviezen die u van het RIEC krijgt?

Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 antwoord per aandachtspunt

8.7. Kwaliteit output

- bruikbaarheid
- Juistheid, correctheid
- Robuustheid
- Continuïteit in kwaliteit
- maatwerk
- Helderheid, duidlijkheid

Zeer goed | goed | redelijk | matig | slecht | onbekend

Vraag: hoe waardeert u over het algemeen de toegevoegde waarde van het RIEC als het gaat om de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit?

Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 antwoord per thema

8.8. Toegevoegde waarde

- Mensenhandel- en smokkel
- Hennep
- Misbruik vastgoed
- Machts-concentraties
- Handhavings-knelpunten
- witwassen
- milieucriminaliteit
- 1% motorclubs
- Overige, namelijk…

Zeer hoog | hoog | redelijk | beperkt | Zeer beperkt | NVT

Vraag: hoe waardeert u over het geheel genomen de kosten-batenverhouding van het RIEC?

Antwoordtype: voorgestructureerd; 1 antwoord

8.9. Kosten - baten

Zeer goed | goed | redelijk | matig | slecht | NVT

Verbeterpunten

Vraag: op welke van de volgende punten is verbetering nodig in de organisatie en het functioneren van het RIEC?

Antwoordtype: voorgestructureerd; meerdere antwoorden mogelijk + toelichting geven

5b.10. Verbeterpunten RIEC

- Prioriteiten in werk (welke rol belangrijkste?)
- Organisatie (vorm, capaciteit, structuur)
- Deskundigheid, expertise en kwaliteit
- Wijze van optreden (stijl, toegankelijkheid, klantgerichtheid etc.)
- Facilitering samenwerking
- Geboden producten en diensten
- Ondersteuning individuele gemeenten
- Faciliteren Informatie-uitwisseling
- Andere zaken, namelijk …..

√ | Tekstveld voor korte toelichting

Bijlage 5 Geïnterviewde personen en deelnemers expertmeetings[58]

Interviews

Jan Hanssen	Ministerie van V&J, dir. Veiligheid en Bestuur, afd. Bestuurlijke Aanpak
Jan Rijk	RIEC Limburg
Luud Geerlings	RIEC Limburg
Beleidsadviseur	RIEC Rotterdam-Rijnmond
Beleidsadviseur	RIEC Rotterdam-Rijnmond
Medewerker	RIEC Noord
Medewerker	RIEC Noord
Ton Slingerland	LIEC
Anja de Geus	LIEC
Maureen de Boer	Gemeente Leeuwarden
Bart Venrooij	Gemeente Den Bosch
Victor Molkenboer	Gemeente Leerdam
Anton Schueler	Gemeente Leerdam
Marco van Sprang	Gemeente Alkmaar
Mirjam Hartog	Gemeente Alkmaar
Jeroen de Jong	Gemeente Nieuwegein
Rianne Overbeek	Gemeente Nieuwegein
Wendy Fransen	Gemeente Heerlen
Marwin Rebel	Gemeente Heerlen

Expertmeetings

Expertmeeting waardering RIEC's

Vincent van Beest	Ministerie van V&J, dir. Veiligheid en Bestuur, afd. Bestuurlijke Aanpak
Stefan Lureman	Ministerie van V&J, dir. Veiligheid en Bestuur, afd. Bestuurlijke Aanpak
Jan Rijk	RIEC Limburg
Ton Slingerland	LIEC
Claire Terwint	LIEC
Henny Schilders	RIEC Zuidwest-Nederland / Oost-Brabant
Medewerker	RIEC Noord
Mark Timmermans	RIEC Noord-Holland
Medwerker	RIEC Amsterdam Amstelland
Olaf van Hees	RIEC Midden Nederland

[58] Enkele geïnterviewden en deelnemers aan de expertmeetings hebben aangegeven niet bij naam maar alleen bij functie genoemd te willen worden.

Werksessie stand van zaken bestuurlijke aanpak

Vincent van Beest	Ministerie van V&J, dir. Veiligheid en Bestuur, afd. Bestuurlijke Aanpak
Medewerker	Gemeente Amsterdam
Rija Blaauw	Gemeente Groningen
Cisline Nanuruw-Basmagi	Gemeente Rotterdam
Koert van Damme	Openbaar Ministerie / Parket Zeeland West-Brabant
Jos Janssen	Politie Limburg
Secretaris	Platform BOD's
Saskia Post	NVWA-IOD
Chris Hogenkamp	Inspectie SZW/ Directie Opsporing
Kees Nieuwenhuyzen	RIEC Zuid West Nederland

Bijlage 6 Overzicht respons gemeenten

gemeente	2009	2012
Aa en Hunze	x	x
Aalburg	x	x
Aalsmeer	x	(x)
Aalten	x	x
Achtkarspelen	x	x
Alblasserdam	x	x
Albrandswaard	x	x
Alkmaar	x	x
Almere	x	x
Alphen aan den Rijn	x	x
Alphen-Chaam	x	
Ameland	x	
Amersfoort	x	x
Amstelveen	x	x
Amsterdam	x	x
Apeldoorn		x
Appingedam	x	x
Arnhem	x	x
Asten	x	x
Baarle-Nassau	x	
Baarn	x	(x)
Barendrecht	x	x
Barneveld	x	x
Bedum	x	
Beek	x	x
Beemster	x	x
Beesel	x	x
Bellingwedde	x	(x)
Bergambacht	x	x
Bergeijk	x	x

gemeente	2009	2012
Bergen	x	
Bergen (L.)	x	x
Bergen op Zoom	x	x
Berkelland	x	x
Bernheze	x	(x)
Bernisse	x	x
Best	x	x
Beuningen	x	x
Beverwijk	x	x
Binnenmaas	x	x
Bladel	x	x
Blaricum		x
Bloemendaal	x	x
Boarnsterhim	x	
Bodegraven-Reeuwijk		x
Boekel	x	x
Borger-Odoorn	x	x
Borne	x	
Borsele	x	
Boskoop	x	x
Boxmeer	x	x
Boxtel	x	x
Breda	x	x
Brielle	x	x
Bronckhorst	x	
Brummen	x	
Brunssum	x	x
Bunnik	x	x
Bunschoten-Spakenburg	x	
Buren	x	x

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

gemeente	2009	2012
Bussum		(x)
Capelle aan den IJssel	x	x
Castricum	x	x
Coevorden	x	x
Cranendonck	x	x
Cromstrijen	x	x
Cuijk	x	x
Culemborg	x	x
Dalfsen	x	x
Dantumadiel	x	x
De Bilt	x	
De Marne	x	
De Ronde Venen	x	x
de Wolden	x	
Delft	x	x
Delfzijl	x	
Den Haag	x	x
Den Helder	x	x
Deurne	x	x
Deventer		x
Diemen	x	x
Dinkelland		(x)
Dirksland	x	x
Doesburg	x	
Doetinchem	x	x
Dongen	x	x
Dongeradeel	x	x
Dordrecht	x	x
Drechterland	x	
Drimmelen	x	x

gemeente	2009	2012
Dronten		x
Druten	x	x
Duiven	x	x
Echt-Susteren		x
Edam-Volendam	x	
Ede	x	x
Eemnes		x
Eemsmond	x	x
Eersel	x	x
Eijsden-Margraten	x	x
Eindhoven	x	x
Emmen	x	x
Enkhuizen	x	
Enschede	x	x
Epe	x	x
Ermelo	x	
Etten-Leur	x	x
Ferwerderadiel	x	x
Franekeradeel	x	(x)
Gaasterlân-Sleat	x	
Geertruidenberg	x	x
Geldermalsen	x	x
Geldrop-Mierlo	x	x
Gemert-Bakel	x	x
Gennep	x	x
Giessenlanden		x
Gilze en Rijen	x	(x)
Gilze-Rijen	x	
Goedereede	x	(x)
Goes	x	

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

gemeente	2009	2012
Gorinchem	x	
Gouda	x	x
Graafstroom	x	x
Grave	x	
Groesbeek	x	x
Groningen	x	x
Grootegast	x	(x)
Gulpen-Wittem	x	x
Haaksbergen	x	(x)
Haaren	x	(x)
Haarlem	x	x
Haarlemmermeer	x	x
Halderberge	x	(x)
Hardenberg	x	
Harderwijk	x	(x)
Hardinxveld-Giesse	x	x
Haren	x	x
Harenkarspel		x
Harlingen	x	
Hattem		x
Heemskerk	x	x
Heerenveen	x	x
Heerhugowaard	x	
Heerlen	x	x
Heeze-Leende	x	x
Heiloo	x	
Hellendoorn	x	
Hellevoetsluis	x	x
Helmond	x	x
Henrik Ido Ambacht	x	

gemeente	2009	2012
het Bildt	x	x
Heumen	x	
Heusden	x	x
Hilvarenbeek		x
Hilversum		x
H'liede/Spaarnw.	x	
Hof van Twente	x	x
Hollands Kroon		x
Hoogeveen	x	x
Hoogezand-Sappemeer	x	x
Hoorn	x	x
Horst aan de Maas	x	x
Houten	x	x
Huizen	x	x
Hulst		x
IJsselstein		x
Kaag en Braassem	x	x
Kampen	x	x
Kapelle	x	x
Katwijk	x	x
Kerkrade	x	x
Koggenland	x	
Kollumerland c.a.	x	(x)
Kollumerland en Nieuwkruisland	x	
Krimpen aan den Ijssel	x	(x)
Laarbeek	x	x
Landerd	x	x
Landgraaf	x	x
Landsmeer	x	x
Langedijk	x	x

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

gemeente	2009	2012
Lansingerland	x	x
Laren	x	x
Leek	x	x
Leerdam	x	x
Leeuwarden	x	x
Leeuwarderadeel	x	x
Leiden	x	
Leiden	x	(x)
Leiderdorp	x	x
Leidschendam-Voorburg	x	
Leidschendam-Voorburg	x	x
Lelystad	x	x
Lemsterland	x	
Leudal	x	x
Leusden		x
Liesveld	x	x
Lingewaal	x	x
Lingewaard		x
Lisse		(x)
Littenseradiel	x	x
Lochem		x
Loon op Zand	x	x
Lopik	x	x
Loppersum	x	x
Losser	x	
Maasdonk		(x)
Maasdriel		x
Maasgouw	x	x
Maassluis	x	
Maastricht	x	x

gemeente	2009	2012
Marum	x	
Medemblik	x	x
Meerssen		x
Menameradiel		x
Menterwolde	x	
Meppel	x	
Middelburg	x	(x)
Middelharnis	x	
Midden-Drenthe	x	(x)
Millingen aan de Rijn	x	x
Moerdijk	x	x
Montferland	x	x
Montfoort	x	
Mook en Middelaar	x	x
Muiden	x	x
Neder Betuwe	x	
Nederlek	x	x
Nederweert	x	x
Neerijnen	x	x
Nieuwegein	x	x
Nieuwkoop	x	
Nieuw-Lekkerland	x	x
Nijkerk	x	
Nijmegen	x	x
Noord-Beveland	x	(x)
Noordenveld	x	x
Noordoostpolder	x	x
Noordwijk	x	x
Noordwijkerhout	x	x
Nuenen, Gerwen en	x	x

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

gemeente	2009	2012
Nunspeet		x
Nuth	x	x
Oegstgeest	x	x
Oirschot	x	x
Oisterwijk	x	(x)
Oldambt	x	x
Oldenzaal	x	
Olst-Wijhe	x	x
Ommen	x	x
Onderbanken	x	x
Oosterhout	x	x
Oostflakkee	x	
Ooststellingwerf	x	x
Oostzaan	x	x
Opmeer	x	x
Opsterland	x	(x)
Oud Beyerland	x	
Oude IJsselstreek	x	x
Ouder-amstel	x	
Ouder-Amstel	x	x
Ouderkerk	x	x
Oudewater		x
Overbetuwe	x	(x)
Papendrecht		x
Peel en Maas	x	x
Pekela	x	x
Pijnacker-Nootdorp	x	x
Purmerend	x	x
Putten	x	(x)
Raalte	x	x

gemeente	2009	2012
Reimerswaal	x	x
Renkum		x
Renswoude		x
Reusel-De Mierden	x	x
Rheden	x	
Rhenen		x
Ridderkerk	x	x
Rijnwaarden		(x)
Rijnwoude	x	(x)
Rijssen-Holten	x	x
Rijswijk	x	x
Roosendaal	x	x
Rotterdam	x	x
Rozendaal	x	(x)
Rucphen	x	
Schagen	x	x
Schermer	x	
Schermer	x	(x)
Scherpenzeel	x	x
Schiedam	x	x
Schiermonnikoog	x	x
Schijndel	x	x
Schinnen	x	x
Schoonhoven	x	x
Schouwen-Duiveland	x	x
's-Hertogenbosch	x	
Simpelveld	x	x
Sint Anthonis		x
Sittard-Geleen	x	x
Skarsterlân	x	

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

gemeente	2009	2012
Slochteren	x	
Slochteren	x	x
Sluis	x	x
Smallingerland	x	
Someren	x	x
Son en Breugel	x	x
Spijkenisse	x	x
Stadskanaal	x	(x)
Staphorst	x	x
Stede Broec	x	
Steenbergen	x	x
Steenwijkerland		x
Stein	x	x
Strijen		x
Ten Boer	x	x
Terneuzen	x	
Terschelling	x	x
Texel	x	x
Teylingen	x	x
Tholen	x	x
Tiel		x
Tilburg	x	x
Tubbergen	x	
Twenterand	x	
Tynaarlo	x	x
Tytjerksteradiel	x	
Ubbergen	x	x
Uitgeest	x	x
Uithoorn	x	

gemeente	2009	2012
Urk	x	x
Utrecht	x	x
Utrechtse Heuvelrug	x	x
Vaals	x	x
Valkenburg	x	x
Valkenswaard	x	x
Veendam	x	x
Veenendaal	x	x
Veere	x	x
Veghel	x	x
Veldhoven	x	x
Velsen	x	x
Venlo	x	x
Venray		x
Vlaardingen	x	x
Vlagtwedde	x	x
Vlieland	x	
Vlissingen	x	x
Vlist		x
Voerendaal	x	x
Voorschoten	x	x
Voorst	x	x
Vught	x	
Waalre	x	
Waalwijk	x	x
Waddinxveen	x	
Wageningen	x	x
Wassenaar	x	x
Waterland	x	x

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

gemeente	2009	2012
Weert	x	x
Weesp	x	x
Werkendam	x	(x)
West Maas en Waal	x	
Westerveld	x	
Westervoort	x	
Westland	x	x
Weststellingwerf	x	x
Westvoorne	x	
Wierden		(x)
Wijchen	x	
Wijdemeren	x	x
Wijk bij Duurstede	x	x
Winsum	x	x
Winterswijk		x
Woensdrecht	x	x

gemeente	2009	2012
Woerden	x	x
Wormerland	x	
Woudenberg	x	
Woudrichem		x
Zaanstad	x	(x)
Zandvoort	x	x
Zeevang	x	x
Zeewolde	x	x
Zeist	x	x
Zevenaar	x	x
Zijpe	x	
Zoeterwoude	x	x
Zuidhorn	x	x
Zutphen	x	x
Zwijndrecht	x	x
Zwolle		x

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

Bijlage 7 Empirische toetsing beleidstheorie

In het onderzoek zijn de verschillende parameters uit de gereconstrueerde beleidstheorie uit hoofdstuk 2 geoperationaliseerd. Op basis van dit meetmodel zijn de correlaties tussen de verschillende variabelen onderzocht. Aangezien het meetniveau van de meeste variabelen op nominaal of ordinaal niveau is, is gekozen voor Chi-kwadraat als associatiemaat.

Dit betekent dat het gaat om een voorzichtige en indicatieve toetsing. Dat wil zeggen dat alleen is onderzocht of er een correlatie is tussen de verschillende variabelen in het model, niet wat de sterkte en de richting (causaliteit) van deze correlatie is. De richting kan alleen theoretisch worden geduid (wat is de meest logische richting?). Omdat het om een indicatieve toetsing gaat is als significantieniveau $p \leq 0{,}10$ gehanteerd. De uitkomsten van deze toets zijn in figuur B7.1 samengevat en worden hier verder toegelicht.

Aanwezigheid criminaliteit en erkenning rol gemeente

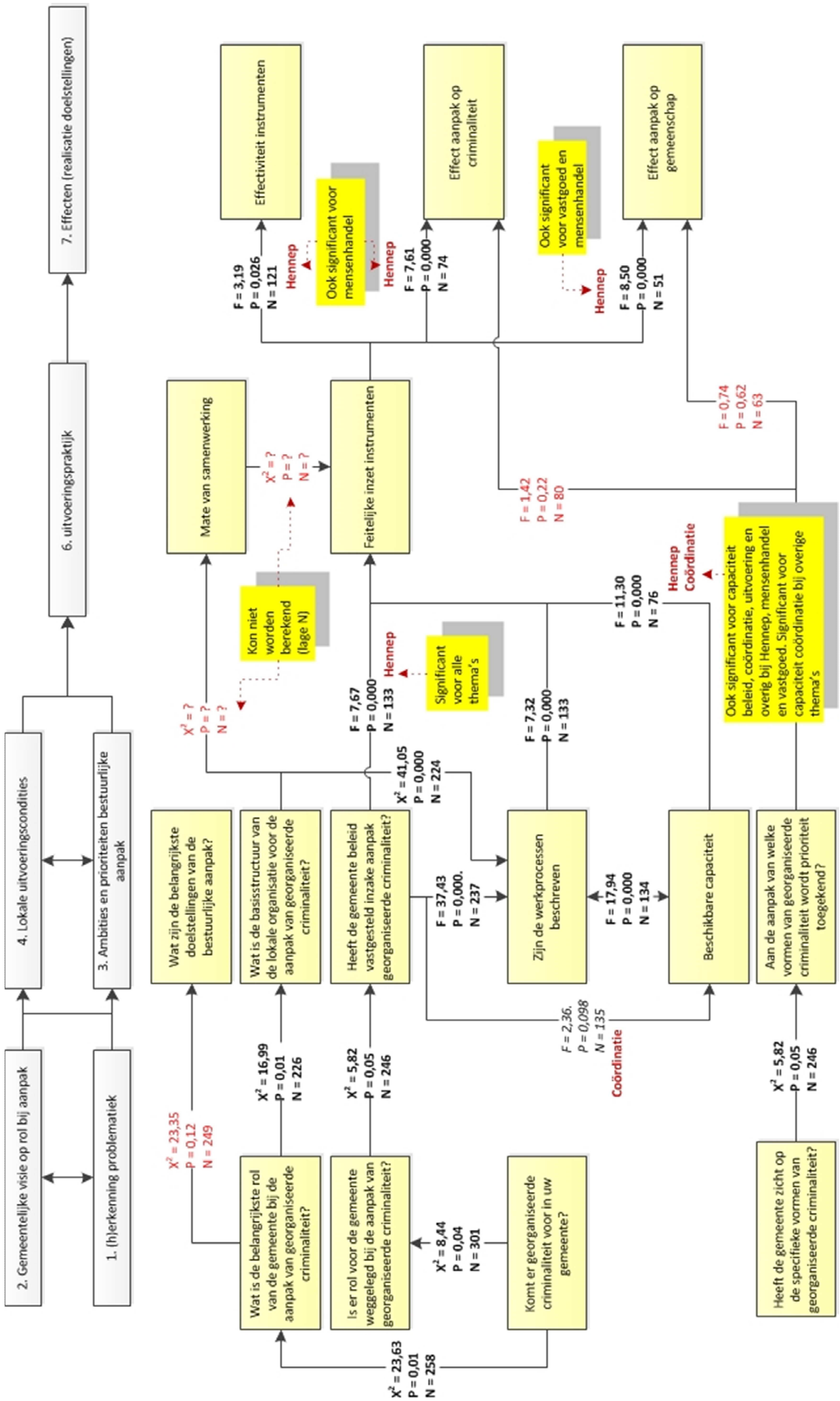
Er is een significant verband tussen de mate waarin (gemeenten erkennen dat) er georganiseerde criminaliteit in een gemeente voorkomt en de rol die de gemeenten bij de aanpak voor ogen hebben. Gemeenten die aangeven te twijfelen over de vraag of er georganiseerde criminaliteit voorkomt of aangeven dat deze niet voorkomt, zien voor zichzelf vaker een rol als oren en ogen voor of ondersteunend aan het strafrecht dan gemeenten die zeker weten dat er georganiseerde criminaliteit voorkomt. De laatste groep ziet voor zichzelf vaker een rol als integraal partner of regievoerder. De mate van voorkomen van criminaliteit lijkt daarmee mede te bepalen of een gemeente een meer actieve of passieve rol voor zichzelf ziet weggelegd bij de bestuurlijke aanpak.

Rol gemeente en ambities met bestuurlijke aanpak

Tussen de rol die de gemeente voor zichzelf ziet bij de bestuurlijke aanpak en de ambities en doelstelling van deze aanpak (wat moet worden bereikt?) kon geen significant verband worden aangetoond.

Rol gemeente en kenmerken organisatie

Ook tussen de kenmerken van de organisatie en de rolopvatting is een significant verband. Specifiek als het gaat om de organisatievorm. Gemeenten zonder vastomlijnde structuur zien voor zichzelf vaker een passieve rol weggelegd: oren en ogen voor of ondersteuning biedend aan de strafrechtelijke en fiscale aanpak. Gemeenten met een vaste structuur in de vorm van een vast projectteam of afdeling zien zich vaker in de rol van integraal partner of regievoerder. Bij gemeenten met een netwerkstructuur is er geen specifieke dominante rol.


1. (h)erkenning problematiek
2. Gemeentelijke visie op rol bij aanpak
3. Ambities en prioriteiten bestuurlijke aanpak
4. Lokale uitvoeringscondities
6. uitvoeringspraktijk
7. Effecten (realisatie doelstellingen)
Wat is de belangrijkste rol van de gemeente bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit?
Is er rol voor de gemeente weggelegd bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit?
Komt er georganiseerde criminaliteit voor in uw gemeente?
Heeft de gemeente zicht op de specifieke vormen van georganiseerde criminaliteit?
Wat zijn de belangrijkste doelstellingen van de bestuurlijke aanpak?
Wat is de basisstructuur van de lokale organisatie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit?
Heeft de gemeente beleid vastgesteld inzake aanpak georganiseerde criminaliteit?
Zijn de werkprocessen beschreven
Beschikbare capaciteit
Aan de aanpak van welke vormen van georganiseerde criminaliteit wordt prioriteit toegekend?
Mate van samenwerking
Feitelijke inzet instrumenten
Effectiviteit instrumenten
Effect aanpak op criminaliteit
Effect aanpak op gemeenschap
Kon niet worden berekend (lage N)
Significant voor alle thema's
Ook significant voor mensenhandel
Ook significant voor vastgoed en mensenhandel
Ook significant voor capaciteit beleid, coördinatie, uitvoering en overig bij Hennep, mensenhandel en vastgoed. Significant voor capaciteit coördinatie bij overige thema's
Hennep
Coördinatie

Prioriteiten en effect van aanpak

Tussen de gestelde prioriteiten en de mate waarin de bestuurlijke aanpak effectief wordt geacht door de gemeenten, is geen significant verband gevonden.

Vastgesteld beleid en kenmerken organisatie

Er is een significant verband tussen de vaststelling van beleid inzake bestuurlijke aanpak en de kenmerken van de organisatie. Gemeenten die beleid hebben vastgesteld hebben:

- Meer capaciteit voor de coördinatie van de uitvoering van de bestuurlijke aanpak (niet voor beleid en uitvoering)
- Vaker de werkprocessen beschreven dan gemeenten zonder beleid

Interne samenhang kenmerken organisatie

Er is een significant verband tussen de verschillende organisatiekenmerken van gemeenten. Samengevat gaat het om:

- Gemeenten met een min of meer vastomlijnde structuur voor de bestuurlijke aanpak (vast netwerk, projectteams of staande organisatie) hebben de werkprocessen vaker beschreven dan gemeenten zonder vastomlijnde structuur.
- Er is een positieve samenhang tussen de beschikbare capaciteit voor de bestuurlijke aanpak en de mate waarin werkprocessen zijn vastgelegd. Dit geldt zowel voor de capaciteit voor beleid, coördinatie, uitvoering als voor overige capaciteit.

Kenmerken beleid en organisatie en inzet instrumenten

Er is een significant verband tussen het beleid en de kenmerken van de organisatie en de feitelijke inzet van instrumenten in het kader van de bestuurlijke aanpak. Instrumenten worden vaker ingezet door gemeenten die beleid hebben vastgesteld, de werkprocessen hebben beschreven of over meer capaciteit beschikken dan andere gemeenten. Dit geldt met name voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel, hennepteelt en misbruik van vastgoed.

Inzet van instrumenten en effectiviteit

De feitelijke inzet van instrumenten hangt – voor de thema's hennepteelt en mensenhandel - significant samen met de inschatting van de effectiviteit van deze instrumenten en de bestuurlijke aanpak in het algemeen.

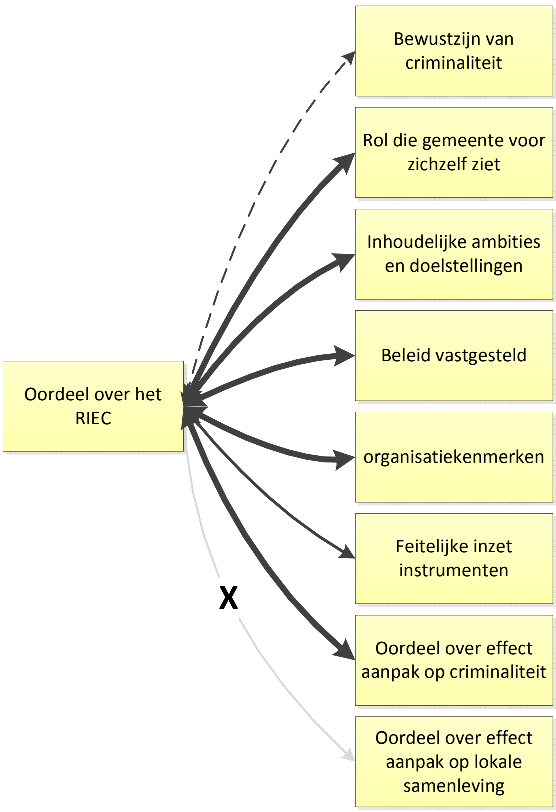
Bijlage 8 Toetsing samenhang kenmerken gemeenten en waardering RIEC

In het kader van het onderzoek is de gemeenten gevraagd een oordeel te geven over de kenmerken, werkwijze en prestaties van de RIEC's. Daarbij is een wisselend beeld naar voren gekomen. Enerzijds zijn er systematische verschillen in beoordeling van de afzonderlijke RIEC's. Anderzijds worden dezelfde RIEC's uiteenlopend beoordeeld door de deelnemende gemeenten.

Op basis van de meting is een verkennende analyse uitgevoerd naar variabelen waarmee de beoordeling van de RIEC's samenhangt. Enerzijds gaat het om variabelen die mogelijk kunnen verklaren waarom een beoordeling beter of slechter is. Anderzijds gaat het om variabelen waarvan de waarde mogelijk kan worden verklaard uit de mate waarin een RIEC positiever of negatiever wordt beoordeeld. Voor de beoordeling van het functioneren van de RIEC's zijn uit de diverse variabelen vijf (additieve) schalen gecreëerd voor de waardering van de RIEC's op:

- Beschikbare kennis en ervaring
- Werkwijze
- Beschikbare informatie/informatiefunctie
- Beschikbare hulpmiddelen (draaiboeken, checklists etc.)
- Producten en diensten (zoals adviezen)

Voor de toetsing is een variantieanalyse uitgevoerd (ANOVA) en op onderdelen een Pearsons-r berekend, afhankelijk van het meetniveau van de variabelen. Daarbij is getoetst in hoeverre verschillen in groepsgemiddelden op de verschillende antwoorden op de variabelen statisch significant van elkaar afwijken c.q. samenhangen. Omdat het om een indicatieve toetsing gaat, is als significantieniveau $p \leq 0{,}10$ gehanteerd.



De uitkomsten van de toetsing zijn in figuur B8.1 samengevat en worden hieronder toegelicht.

Waardering RIEC en bewustzijn criminaliteit

Tussen het bewustzijn van criminaliteit in een gemeente en de waardering voor een RIEC bestaat een beperkt verband. Dit verband is alleen statistisch significant (p=0,07, n=220) voor de aanwezigheid van kennis en expertise. Deze wordt hoger gewaardeerd door gemeenten die niet twijfelen over de vraag of er georganiseerde criminaliteit aanwezig is in de gemeente.

Waardering RIEC en rol die gemeente voor zichzelf ziet

Er is een significant verband tussen de rol die de gemeenten voor zichzelf zien en de waardering voor het RIEC. Dit geldt voor alle facetten (kennis en expertise, werkwijze, beschikbare informatie en hulpmiddelen en producten en diensten). De gemeenten die hun rol in de bestuurlijke aanpak definiëren als integraal partner of regisseur waarderen het RIEC (veel) hoger dan de gemeenten die hun rol vooral zien als ondersteunend aan onder meer het strafrecht en of als oren en ogen daarvan.

Waardering RIEC en doelstellingen en ambities gemeente

Tussen de doelstellingen en ambities van de bestuurlijke aanpak van de gemeenten en de waardering voor de RIEC's is een significant verband aangetroffen voor wat betreft de werkwijze van het RIEC (p=0,04, n=168) en de beschikbare informatie (p=0,04, n=162). De waardering voor deze facetten van het RIEC is hoger bij gemeenten die met name het voorkomen van verwevenheid tussen onder- en bovenwereld als belangrijke ambitie van de bestuurlijke aanpak zien.

Er is ook een significant verband tussen de mate waarin gemeenten beleid rond de bestuurlijke aanpak hebben vastgesteld en de waardering voor het RIEC. Specifiek geldt dit voor de werkwijze van het RIEC (p=0,08, n=169), de beschikbaarheid van informatie (p=0,004, n=163), de beschikbaarheid van hulpmiddelen (p=0,08, n=116) en de producten en diensten (p=0,08, n=151). De RIEC's worden op deze punten structureel hoger gewaardeerd door gemeenten die al beleid hebben vastgesteld.

Waardering RIEC en organisatie gemeente

Er is een significant verband tussen de waardering voor de RIEC's en de mate waarin gemeenten enige vorm van vaste structuur in de organisatie hebben aangebracht voor de bestuurlijke aanpak (netwerk, projectteam, integrale afdeling). Dit geldt specifiek voor de werkwijze (p=0,06; n161), de beschikbaarheid van informatie (p=0,005, n=156), de beschikbaarheid van hulpmiddelen (p=0,06, n=108) en de producten en diensten van het RIEC (p=0,08, n=142). De gemeenten met enige structuur in de organisatie waarderen het RIEC hoger dan gemeenten die geen structuur hebben aangebracht.

Er is een duidelijk verband tussen de mate de werkprocessen zijn beschreven en de waardering voor de RIEC's. Het verband significant voor de waardering van de beschikbaarheid van informatie (r=0,22, p=0,005, n=163), de beschikbare hulpmiddelen (r=0,19, p=0,04, n=116) en de producten en diensten (r=0,20, p=0,01, n=151): naarmate de werkprocessen meer zijn beschreven, neemt de waardering voor het RIEC.

Er is geen verband gevonden tussen de wijze van aansturing van de bestuurlijke aanpak bij de gemeente (één of meer coördinatoren of lijnmanagers) en de waardering voor het RIEC.

Tussen de wijze waarop de gemeente de informatie (digitaal) beheert (geen aparte voorzieningen, losse bestanden, aparte applicatie etc.) en de waardering voor het RIEC bestaat een significant verband. Meer specifiek geldt dit voor de relatie met de kennis en expertise bij het RIEC (p=0,03, n=177), de werkwijze (p=0,04, n=156) en de beschikbare hulpmiddelen (p=0,09, n=110). Opmerkelijk genoeg is er geen significant verband tussen de wijze waarop de gemeente haar informatie beheert en de waardering voor de beschikbare informatie bij het RIEC.

Er is geen significant verband aangetroffen tussen de wijze van informatie-uitwisseling (ad hoc, op verzoek, geautomatiseerd etc.) en de waardering voor het RIEC.

Waardering RIEC en feitelijke inzet instrumenten

Tussen de feitelijke inzet van instrumenten en de waardering voor het RIEC is op twee onderdelen een samenhang aangetroffen: bij de inzet van instrumenten bij de aanpak van hennepteelt en de bestrijding van misbruik van vastgoed. Voor beide geldt dat gemeenten die feitelijk instrumenten inzetten, het RIEC hoger waarderen dan gemeenten die geen instrumenten inzetten. Meer specifiek geldt dat bij de aanpak van hennepteelt voor de waardering van de werkwijze van het RIEC (p=0,04, n=122) en bij de bestrijding van misbruik van vastgoed voor de kennis en expertise van het RIEC (p=0,02, n=117).

Waardering RIEC en effectiviteit bestuurlijke aanpak

Tussen de waardering voor het RIEC en de mate waarin de bestuurlijke aanpak effectief wordt geacht bestaat een sterk positief verband: kennis en expertise (r=0,35, p=0,001, n =82), werkwijze (r=0,38, p=0,001, n=60), beschikbare informatie (r=0,28, p=0,01, n=77), beschikbare hulpmiddelen (r=0,24, p=0,08, n=56) en producten en diensten (r=0,36, p=0,003, n=68). Naarmate de effectiviteit van de aanpak hoger wordt ingeschat, wordt het RIEC ook hoger gewaardeerd.

Tussen de inschatting van het effect van de bestuurlijke aanpak op de samenleving en de waardering voor de RIEC's werd geen verband aangetroffen.

Bijlage 9 Samenstelling begeleidingscommissie

prof.dr.mr. W. (Wim) Huisman (voorzitter)	Vrije Universiteit Amsterdam
dr. J.A. (Johan) van Wilsem	Universiteit Leiden
mr. J.J.H.M. (Jan) Hanssen	Ministerie van V&J, dir. Veiligheid en Bestuur, afd. Bestuurlijke Aanpak
dr. F.W. (Frans) Beijaard	Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC

Bijlage 10 Lijst met afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AWB	Algemene wet bestuursrecht
BIBOB	Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
LIEC	Landelijk Informatie en Expertisecentrum
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
RIEC	Regionaal Informatie en Expertisecentrum
VOG	Verklaring omtrent gedrag
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie